外国人材の受入れに関する
研究会調査報告書

北海道における外国人も暮らしやすい地域社会づくりに向けて

令和４年３月

一般財団法人 北海道開発協会

目　次

序 …… 2

■ **北海道農業における外国人材の受入れと課題** …… 7
北海学園大学経済学部教授　宮入　隆

■ **北海道の水産加工業における外国人労働者の受入れの現状と課題** …… 27
北海道教育大学函館校教授　孔　麗

■ **コロナ禍における介護人材** …… 53
札幌大学名誉教授　佐藤郁夫

■ **北海道とベトナム人材　－ 地域での対応と課題 －** …… 67
北海道大学大学院経済学研究院
地域経済経営ネットワーク研究センター　共同研究員　湯山英子

■ **共生社会の構築に向けて** …… 87
札幌大谷大学社会学部教授　梶井祥子

■ **資　料　集** …… 101
資料集目次 …… 102
1　「地方における外国人材の受入れに関する研究会」アンケート調査結果の概要
①　自治体 …… 105
②　監理団体・登録支援機関 …… 127
2　在留外国人の現状 …… 169
3　雇用情勢（全体概要） …… 181
4　外国人技能実習制度 …… 189
5　在留資格「特定技能」 …… 197
6　多文化共生 …… 207

研究会委員プロフィール …… 220

序

北海道開発協会「地方における外国人材の受入れに関する研究会」は 2019 年 6 月から本格的な活動を開始した。現在までの 2 年半余りの間、その活動は新型コロナウイルス感染症の流行とほぼ重なることになった。そのような状況下であったが、道内 114 自治体および 181 の監理団体・登録支援機関を対象としたアンケート調査のほか、道内 7 地域でのヒアリング調査を実施できたことは、ひとえに関係する皆様のご理解とご尽力のおかげである。最初に心からの謝意をお伝えしたい。

＜共有した問題意識＞

本研究会には専門分野が異なる研究者が集まった。さまざまな立場から北海道の外国人材に関わる議論ができたことは、将来の課題を多角的に捉えるためにも大変有意義であった。

本研究会の活動をスタートさせるにあたり、研究会のメンバーで共有した危機感がある。新たな在留資格「特定技能」の導入は、北海道にとって厳しい逆風になるのではないか。つまり、外国人の働き手を確保するうえで、北海道は著しく不利な条件を抱えることになるのではないかという懸念である。2019 年 6 月に北海道経済連合会が公表した推計によれば、2030 年には北海道で必要とされる労働量の 26 万人分相当が不足するという。必要とされる「特定技能」の外国人は 1.2 万人と見込まれている。

これまで北海道は、技能実習生を中心とした外国人労働力に依存してきた。技能実習生は、派遣される地域や就業先を自分たちで選ぶことができないが、労働者として就業の選択権を持った「特定技能」の外国人が北海道を就業先として選ぶための条件整備は十分と言えるのか。最低賃金が相対的に低いこと、東南アジア諸国から来日する外国人にとっての慣れない冬、キャリアアップが難しい非熟練労働の職種の多さ、広域分散する居住地域など優位な条件が揃っているとは言えない。

競合する他の地域の後手に回ることなく、自治体が中心となって受入れ体制の整備を進めることが急務だと思われた。自治体の関与は送出し国との信頼関係の構築、悪質な監理団体等の排除、受入れシステムの安定化、在留外国人への生活支援、地域での多文化共生支援など、多領域での包括的成果が期待できる。

一方で、地域社会に外国人労働者を家族も含めて受け入れていくには住民の内発的かつ長期的な協力が欠かせない。外国人との地域社会における支え合い、子育て、教育支援なども射程に入ってくる。

本研究会では、日本における北海道の位置づけについても確認した。今回のように、世界的な感染症によるパンデミックあるいは大きな災害が起これば、物流も人流も瞬く間に止まる。北海道は日本の農地面積の約 4 分の 1 を占める食料基地であり、漁業を含めた第一次産業は食料自給率を支える基盤である。そこでの働き手不足は、一地方の問題というより日本全体の食の安全保障に関わる。

このような問題意識を確認しつつ、私たちは具体的な調査に向かった。

＜アンケートとヒアリング調査＞

「技能実習」から「特定技能」への移行を見据えて、北海道は 2019 年 3 月に「外国人材の受入拡大・共生に向けた対応方向」を発表している。道内の各自治体はどのように受け止めたのか。すでに触れたように、自治体ごとの取組み状況を知るために、本研究会では 2020 年 10 月に外国人が 50 人以上居住する道内 114 自治体および道内に事務所を置く監理団体・登録支援機関 181 団体を対象としてアンケート調査を試みた（回収率：自治体 70.2%、監理団体・登録支援機関 29.3%）。

コロナ禍で帰国が困難となった技能実習の修了者からの移行を中心に、2020 年から 2021 年には道内の特定技能 1 号の在留外国人数は増加した（表 1）。

表 1　北海道における特定技能 1 号在留外国人数

（単位：人）

	飲食料品製造業	農 業	介 護	建 設	その他を含めた合計
2019年9月	8	10	－	－	18
2019年12月	30	48	－	5	85
2020年9月	147	163	11	33	401
2020年12月	219	242	28	51	610
2021年9月	712	675	67	122	1, 798

（出典）出入国在留管理庁資料から筆者作成。

アンケート結果を概観すると、在留外国人の増加を、まち全体の活性化と結びつけて取り組んでいる自治体もあれば、受入れ事業者の動向を様子見の姿勢で待ち構えている地域もある。自治体への「地元企業がどのような外国人材の受入拡大および活用を考えていると思うか」との設問に対して、回答のあった自治体のおよそ半数（39 自治体・49.4%）が「＜技能実習＞と＜特定技能＞を併用した外国人材の受入拡大」だと答えている。アンケートを実施した時点では、多くの自治体が「技能実習」と「特定技能」の両にらみ状況であったことが窺われる。同じく半数以上の自治体が、「地域の外国人材の雇用実態について把握していない」ことも明らかになった。日々の行政サービスのなかで、在留外国人に関係する専従者がいない場合は実態の把握や対応が難しいと推測される。

コミュニケーション支援については、自治体独自で多言語の生活パンフレットを発行している地域もある。しかし、道内では必要とされる言語は想像以上に種類が多い。浦河町は 13 カ国から 271 人（令和 3 年 7 月）の外国人を受け入れており、多国籍化が進んでいる。ひとつの自治体ですべての言語に対応するのは当然ながら難しい。

外国人を対象とした日本語教室を設置している自治体も少数であった（10 自治体・12.5%）。日本語教室を設置していない 66 自治体については、今後も文化庁「地域日本語教育スタートアッププログラム」の活用を予定していない。ほかにも、国の支援事業「地方創生推進交付金」、「外国

人受入れ環境整備事業」、「いきいきふるさと推進事業」を活用して地域での国際交流を推進することは可能であると思われるが、取組みには地域によって温度差がみられる。

ヒアリング調査では各地の先駆的な取組みから多くの示唆を得ることができた。たとえば、自治体が外国人受入れの段階から深く関与し、すでに官民協働のスタイルを構築している地域もあった。

また、受入れ企業が就業後の送迎をして日本語教室へ通わせていたり、企業内で日本語を教えるなどの事例もあった。日本語教室のスタッフもボランティアで運営されている場合があったが、今後はオンライン等も活用した継続的な行政支援が必要だと感じられた。

寒空の下、Wi-Fi の繋がるコンビニ店の前で集まっている技能実習生たちを知り、即座に彼らのための Wi-Fi スペースの提供を指示した首長さんの話も伺った。小さな「気づき」の蓄積が信頼関係につながる。住民間での「気づき」を醸成する環境づくりも重要であろう。

ヒアリングにおいては、私たち自身にも様々な「気づき」があった。ここですべてを紹介できないが、地域の事例については、「開発こうほう」（北海道開発協会の広報誌）等でも発表している。

参考：ヒアリング調査一覧

年度	地域	時期	ヒアリング先（対象機関）
2019年度	名寄地域	8月	JA道北なよろ（監理団体・技能実習生）
			名寄市経済部農務課（自治体）
	根室地域	11月	根室商工会議所（監理団体）
			野付漁業協同組合（監理団体）
			浜中漁業協同組合（監理団体）
			株式会社カネヒロ（受入れ先）
	札幌市	2月	社会福祉法人 鶴翔福祉会「きさく苑」（受入れ先・技能実習生）
2020年度	道南地域	9月	渡島国際交流事業協同組合（監理団体）
			株式会社　竹田食品（受入れ先）
			新函館農業協同組合営農課（外国人技能実習生受入協議会・技能実習生）
			函館市企画部国際・地域交流課（自治体・日本語教室）
	紋別地域	2月	紋別市国際交流推進室 国際交流サロン（自治体）
2021年度	東川町	7月	東川町立日本語学校（日本語学校）
	浦河町		浦河町役場企画課（自治体）

＜私たちの社会を捉え返す＞

北海道 179 市町村のなかで、過疎地域指定を受けているのは 148 カ所、全体の 8 割に及ぶ（令和 3 年 4 月）。人口減少対策のひとつとして＜移住促進＞も意欲的に取り組まれてきた。外国人の定住と国内での移住は位相を異にするが、北海道が何らかのかたちで「選ばれる」地域であろうとしている点では共通することもある。

繰り返しになるが、生活環境、労働環境は他府県と比べて必ずしも優位な条件を兼ね備えているとは言い難い。ここで暮らす私たちは、何に満足し、どこに＜幸福実感＞を感じることができるのか。外国人材の受入れという課題は、私たち自身の社会のありようを逆照射する。日本で生活する外国人が直面する問題は他人事ではなく、自分事であると捉え返す契機としてはどうか。そこがスタートかもしれない。

広大な北海道のなかで地域社会が広域分散しており、都市部へのアクセス、交通網の配備にも

課題が残る。住宅事情や教育環境、医療サービスなど地域差も大きい。ワーク・ライフ・バランスのようなソフト面でも、育児休暇取得率の低さ、平均労働時間の長さ、女性の就業割合の低さ、介護環境など、全国平均に及ばない項目が目立つ。まずは、住民自身の満足度の向上を図るための不断の取組みが必要と思われる。

短期的な稼得を目的とする外国人にとっては、賃金の高さが最も重視する選択条件となるだろう。本研究会による技能実習生へのヒアリングでも、日本各地に散らばっている同胞の人々とのネットワークのなかで、「賃金に関わる情報交換は必ずしている」と聞いた。「この次に来日するなら、もっと賃金の高い場所へ行く」は本音である。彼らの選好を刺激する賃金以外の情報は、「ここは住みやすく、良いところだ」という同胞のクチコミである。良い情報も悪い情報もネットを通じて日本各地、さらに彼らの母国にいる海外で働くことを希望する若年層にもすぐに伝わる。

「住みやすさ」や「居心地の良さ」を実感する要素としては、住宅・医療・教育といった生活環境面、労働時間・賃金などの労働環境面に加えて、その地域での人間関係が強く影響すると指摘されている。

総務省は「多様性と包摂性のある社会の実現による＜新たな日常＞の構築」を多文化共生社会の意義のひとつとして掲げている。北海道は『めざす姿』として「心豊かに幸せに暮らし続けられるような、 包容力のある北海道」という社会像を提示する。「包摂性」と「包容力」は、私たちの意識のありかたを問いかけている。外国人を受け入れる側として、新たな日常、信頼関係の構築に向かう心の準備はできているのか。

＜本報告書の構成＞

第 1 章、第 2 章では、技能実習生の受入れ実績が多い農業分野と水産加工業について、在留資格「特定技能」への移行期における実態と課題が検討された。第 1 章を多くの調査実績と知見を持つ農業経済学者の宮入隆氏、第 2 章を海外の制度にも詳しい経済学者の孔麗氏が執筆を担当した。北海道の技能実習生の受入れは第一次産業だけでも多業種にわたっているが、ここでは共通する課題とともに異業種における状況の違いも可視化された。北海道のさまざまな分野への示唆も敷衍的に読み取って頂けると思う。

第 3 章では、今後の人材獲得が最も注視される介護分野を取り上げている。深刻な人材不足が慢性化している領域であるが、外国人を雇用する側にとっては経営的なリスクが鋭く生じている。その実態を具体的な事例によって検討している。経営学の立場から佐藤郁夫氏が執筆担当をした。

第 4 章では日越経済関係史の研究者である湯山英子氏が、近年増加が著しい道内のベトナム人と地域コミュニティの交流事例について報告している。第 5 章は、共生社会の実現に向かう受入れ側の意識の醸成という課題とともに、具体的に着手すべき取組みを提示した。

本研究会の活動成果が、大きな転換点にある北海道にとっての有益な示唆となれば幸甚である。

梶井　祥子

北海道農業における外国人材の受入れと課題

▮北海道農業における外国人材の受入れと課題

宮入　隆

北海学園大学経済学部 教授

はじめに

新型コロナウイルス感染症の拡大とそれに伴う人的移動の制限は、技能実習生を中心に外国人材への依存が高い道内産業に混乱をもたらした。とくに季節性の高い労働力需要を特徴とする農業では、2020（令和 2）年 2 月以降の中国やベトナムからの出入国の制限により、春作業の遅れ、作付計画の見直しなど、重大な影響が生じた地域もある。

このような技能実習生の入国遅延がたびたび報道され、パンデミックによる国際的な労働力調達のリスクが認知されたにも関わらず、道内全体でみれば、外国人労働者の受入れ人数自体が大きく減少する結果とはならなかった。具体的な動向については統計資料に基づいて後述するが、コロナ禍は結果として、北海道の地域経済における人手不足の深刻さと同時に、外国人材への依存の高さを一層際立たせたといえよう。

ただし、外国人材の受入れ拡大の方向に変化がないわけではない。とくに農業分野では顕著であるが、ポスト・コロナの変化を予見するように、従来の技能実習制度を中心とした段階から、複数の在留資格でより本格的な労働者としての雇用を進める段階へと移行しつつある状況がみてとれる。

なかでも注目されるのが、特定技能外国人の増加傾向であろう。2019（平成 31）年 4 月に導入された新たな在留資格「特定技能」は当初、「様子見」といえる状況にあったが、図らずも技能実習生のコロナ禍による出入国遅延の一方で、大きく増加することになった。今後、非熟練労働の現場で働く外国人の姿は、技能実習生だけで捉えることはできない状況になると考えられる。

本稿では、以上のような道内における状況変化について、農業分野を中心に外国人材受入れの特徴と、在留資格の多様化を伴った動向変化を整理する。さらに、農業分野や農村での実態分析を踏まえて、地域的な受入れ体制の整備課題を検討する。

1. 労働力需要の拡大と外国人材の受入れ

1.1　雇用労働力需要の拡大と外国人材の重み

北海道農業においては 1990 年代以降、労働力不足が顕在化してきた。その第一の要因は、家族経営の範疇を大きく超えた規模拡大の進展である。2020 年現在の 1 経営体当たりの平均経営耕地面積は 30.2ha となり、本州の 2.2ha とかけ離れた規模になっている。

とくに 1990 年代以降はグローバル化に対応した農業政策の転換が進み、そのもとで生き残りをかけて進められた個別経営の規模拡大は、家族労働力が主体であった生産構造自体を変化させ、雇用労働力の確保を前提とした経営が中心となる結果をもたらした。そして、農業における労働力需要の増大は、地域の人口減少と相まって労働力不足を顕在化させたのである。

図 1 では、雇用労働力に対する需要動向をみるために、常雇いと臨時雇いの各雇用延べ人日数の推移と 1 戸平均の人日数の推移をみている。延べ人日数については、2020（令和 2）年で大きく減少しており、このこと自体も議論を呼んでいるが[1)]、それであっても、北海道では雇用した経営体あたりの延べ人日数は、一貫して増加傾向となっている。また、常雇いの割合も多少低くなったとはいえ 6 割となっており、長期雇用による人材確保の傾向は変わらない。

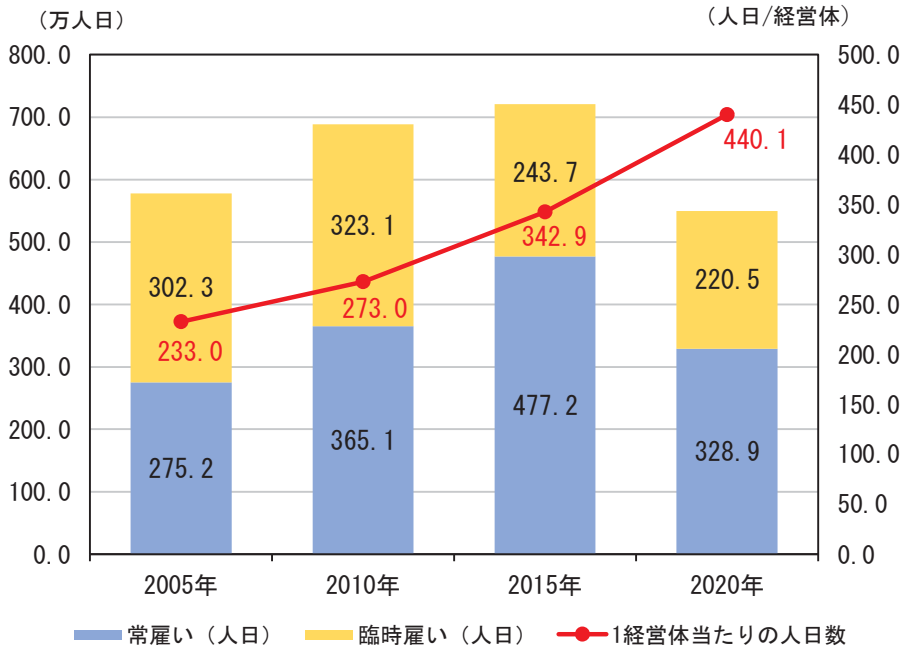


図 1　雇用労働延べ人日および 1 経営体当たりの延べ人日数の推移

（出典）農林水産省「農林業センサス」から作成。

このような雇用労働力需要の傾向からは、規模拡大や法人化のため、個別経営での従業員等の人材確保の必要性が増していることが示されている。それ自体は全国的にも同様の傾向だといえるが、道内においては担い手の全般的な規模拡大の中で、農繁期の短期的な季節雇用だけでは間に合わず、農業機械のオペレーターなど作業部門ごとのより長期的・周年的な労働力の確保が必要になっているということができる。つまり、個別経営の安定的な労働力確保への需要が、常雇いの増加へと繋がってきたのである。

しかし、人材供給の基盤となる地域の人口減少や高齢化の進展は雇用労働力の需給関係を一層タイトにし、他産業および他地域との競争にもさらされ、さらには道外も含めた国内での広域的な労働力調達も円滑にいかない中で、労働力不足は年々深刻になっているのが現状である。その結果として、技能実習制度を中心とする外国人材による労働力確保を必要としてきたということができる。

厚生労働省（以下「厚労省」という）北海道労働局によれば、道内農業分野の外国人労働者の雇用は、2020（令和 2）年 10 月現在、3,447 人である。全国の農業分野では約 3.8 万人の外国人が雇用されていることから、北海道のシェアは 9.1%ほどであるが、茨城県（7,522 人）や熊本県（3,428 人）とともに外国人労働者の多い地域である。

一方、農林水産省（以下「農水省」という）の 2020 年農林業センサスでは、道内の常雇い実人数（年間 7 か月以上の契約により雇用されている人数）は、15,430 人とされている[2)]。表 1 のとおり、この常雇いと外国人雇用者数を比較すると、雇用労働者に占める外国人の割合は 2 割を超えている計算となる。今回の調査では、1 か月以上の雇用契約を結んだ臨時雇いも示されており、それも含めた雇用者実人数は 30,196 人で、この人数と外国人材の雇用者数を比較したとしても 1 割以上、つまり 10 人に 1 人は外国人雇用が占めていることになる。このことからも北海道農業にとって、すでに外国人労働者は無視し得ない大きさを持っているということができるであろう。

表 1　農業分野の雇用労働者数と外国人労働者の重み

（単位：人（%））

	2020年農林業センサス			農業分野での外国人雇用（厚労省データ：2020年10月）	常雇いにおける重み	臨時雇まで含めた場合
	常雇い実人数（7か月以上契約）	臨時雇い実人数（1か月以上契約）	計			
全国	156,777	158,403	315,180	38,064	(24.3)	(12.1)
北海道	15,430	14,766	30,196	3,447	(22.3)	(11.4)

（出典）農林水産省「農林業センサス」、厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」から作成。

他方で、農繁期・農閑期という言葉に象徴されるように、農業は季節的な労働力需要に変動があるなど他産業との違いも大きく、また耕種・畜産では作業内容も異なる。つまり、経営的な特性がそのまま外国人労働者の受入れの特徴にも繋がってくるのであり、多様な受入れがみられるのも後述のようにそれを要因としている。

また、労働力不足が地域農業の最大の課題となる状況下で、外国人材の受入れ以外の対策が地域内で実施されてこなかったわけではない。むしろ道内の JA（農協）グループにおいては、営農支援対策の一環として、省力化対策とともに様々な労働力支援対策がとられてきた。代表的なものとして、酪農・畑作地域でのコントラクター事業や酪農ヘルパー利用組合の設置、園芸産地での圃場作業の人材斡旋などがある。さらにいえば、集出荷施設の充実も、収穫後の作業における農業者負担を減らすという意味で、省力化・労働力対策の一環である

といえる。しかし、これら支援事業の人材自体も不足しており、十全に個別経営の要望に応えられないのが実状である。その次善策として、農協が監理団体等の役割を担って、技能実習生を受け入れてきた事例も多く存在するようになってきたという経緯もある。

1.2　在留資格の複線化を促進したパンデミック下の受入れ

表 2 では、前述の厚労省のデータにより、農林業における在留資格別の外国人雇用状況を示した。資料の制約により、林業に従事する外国人も若干含まれているが（林業は 2019（令和元）年 9 人、2020（令和 2）年 13 人のみである。在留資格別の人数が区分できないため、林業を含めて示している）、大半を占める農業分野の傾向を示しているとみてよい。

2020 年の農林業における総雇用者数 3,460 人が、コロナ禍以前の 2019 年（3,087 人）よりも増加している。これは、コロナ禍の影響で春から夏にかけて入国制限に伴う遅延などが発生したものの、その後の入国条件の緩和や国内での移動により、10 月段階にはすでに増加していた結果と考えられる。ただし、2021（令和 3）年になって、出入国制限の状況はさらに厳しさを増しており、2021 年の結果も含めて今後の動向はさらに精査していく必要はあるが、現時点ではポスト・コロナにおける農業の依存はより進むことが示唆されるといってよいだろう。

表 2　農林業における在留資格別外国人労働者数（北海道）

（単位：人（%）、%）

		2019年		2020年		19-20対比	
						実数	増減率
技能実習		2,535	(82.1)	2,597	(75.1)	62	2.4
専門的・技術的分野の在留資格		455	(14.7)	688	(19.9)	233	51.2
	技術・人文知識・国際業務	139	(4.5)	177	(5.1)	38	27.3
	特定技能	14	(0.5)	140	(4.0)	126	900.0
特定活動		14	(0.5)	69	(2.0)	55	392.9
身分に基づく在留資格		56	(1.8)	74	(2.1)	18	32.1
	永住者	30	(1.0)	40	(1.2)	10	33.3
	日本人の配偶者等	21	(0.7)	29	(0.8)	8	38.1
	永住者の配偶者等	0	(0.0)	1	(0.0)	1	―
	定住者	5	(0.2)	4	(0.1)	▲ 1	▲ 20
資格外活動		27	(0.9)	32	(0.9)	5	18.5
	留学	10	(0.3)	9	(0.3)	▲ 1	▲ 10
総計		3,087	(100.0)	3,460	(100.0)	373	12.1

（出典）厚生労働省北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況（各年次）」から作成。
注 1：各年とも 10 月末現在の数値である。
注 2：2019 年、2020 年の各総数のうち、林業はそれぞれ 9 人、13 人であり、ほぼ農業分野で雇用されている外国人労働者数であるが、在留資格別の外国人労働者数について、農業と林業が分割して示されていないため、そのまま使用している。

帰国予定であったが出国できない技能実習生については、特例措置として在留資格を「技能実習」のまま延長するほか、「特定活動」への切り替えによる 6 か月更新、そして新たに創設された「特定技能」への移行と、希望する在留資格を選択できることとなった。

在留資格に関して、今までにない柔軟な対応が行われた背景には、残留した技能実習生の身分保障という側面もあるが、外国人材への依存を深めてきた農業のような分野での労働力の激減を抑える雇用調整的な面も少なからずあったといえる。その意味では、技能実習制度の「途上国の人材育成」という建前を脇に、「労働者」として受け入れる実情が明確に現れたと言い換えることもできる。

このように人的移動を制限したコロナ禍は、技能実習制度の割合が高かった農業分野においては、他の在留資格への切り替えを促進したことは間違いない。しかし、表 2 に示した 2019（令和元）年の状況からも明らかなように、コロナ禍以前からすでに道内農業における在留資格の複線化傾向はみられていた。むしろ、コロナ禍はそのような傾向をより助長して、顕在化させたということができる。

非熟練・単純労働に位置づけられてきた農業では、活用できる在留資格が限られてきたこともあり、現状でも全国では 9 割弱が技能実習生で占められている。それに対して、道内農業では 2020（令和 2）年段階で 75.1%と 8 割を下回っており、その代わりに「専門的・技術的分野」での雇用が 2 割近くを占めている。これは近年になって急増した馬産地での厩務員・騎乗員（在留資格「技能」）としての外国人雇用拡大も大きいが、それに加えて、酪農メガファームなどを中心に「技術・人文知識・国際業務（以下「技人国」という）」等の専門人材としての雇用が行われてきたこと、そして、2019（平成 31）年 4 月に新設された「特定技能」への切り替えがコロナ禍とも相まって、急速に進んだことを要因としている。

ここで指摘しておきたいことは、道内農業においては、技能実習のみではなく、一般に農業分野には存在しないように思われてきた高度人材の雇用も存在し、総体として外国人材の雇用が増えているということである。とくに、畜産を中心とする通年での長期安定的な人材確保を必要とする部門での雇用労働力需要の拡大が、このような結果をもたらしたということができる。以上の点も北海道農業における外国人材受入れの大きな特徴ということができるのである。この具体的な状況については後述する。

2. 技能実習生の受入れ動向と特徴

2.1　全体動向と職種作業別にみた特徴

在留資格の複線化がみられるといっても、依然として多くを占めるのは技能実習生である。ここでは道庁の資料を中心に、技能実習生の動向変化に焦点を当てて、北海道農業における受入れの特徴をみていく。

道内農業では、技能実習制度が確立する以前の 1990 年代より、野菜産地において、研修生としての受入れが始まっていた。研修生の受入れは野菜産地での収穫期の労働力補完として、1 年に満たない数か月間の季節的な受入れが中心で、それが全面展開することはなかった。道内農業で本格的に外国人材の受入れが拡大したのは在留資格として「技能実習」が創設され、技能実習制度が確立した 2010（平成 22）年以降のことである。

技能実習制度は 2010 年以降、労働関係法令の適用を受け、日本人と同等に最低賃金以上の給与を支払い、雇用契約も結ばれるようになった。また社会保険も適用されている。さらに 2017（平成 29）年には、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関す

る法律（以下「技能実習法」という。）」が施行され、雇用契約の徹底はもとより、人権侵害の排除を徹底するための規制が強化されてきたのである。このような経過の中で、受入れ側の費用負担は日本人を雇用するのと大差ない、もしくはそれ以上のものとなっている。しかし、そのような費用負担の増加にも関わらず、技能実習生の受入れは、とくに 2010 年代中頃より急速に増加していったのである。また技能実習法の施行と同時に、「技能実習 3 号」が追加されたことによって、これまでの実習期間 3 年から最長 5 年へと延長された。

表 3 では、先にみた厚労省の総数とは異なることに留意が必要であるが、道庁調べにより、産業分野別に技能実習生の受入れ人数の動向をみている。農業による技能実習生の受入れは、道内では一貫して食料品製造業に次ぐ大きさではあるが、2013 年までは 1,500 人を超えることはなかった。それがわずか数年の間に 2,000 人を超え、さらに 2019 年には 3,000 人を超えるまでに急速に増加していった。

表 3　外国人技能実習生の産業別受入れ人数の推移（北海道）

（単位：人（%））

	食料品製造業	**農　業**	建設関連工事業	漁　業	介　護	金属製品製造業	一般機械器具製造業	衣服・繊維製品製造業	宿　泊	林　業	その他	合　計
2013年	3,332 (64.8)	**1,479** **(28.8)**	80 (1.6)	19 (0.4)	－	10 (0.2)	0 (0.0)	200 (3.9)	－	－	22 (0.4)	5,142 (100.0)
2014年	3,245 (59.9)	**1,654** **(30.6)**	176 (3.3)	31 (0.6)	－	0 (0.0)	42 (0.8)	231 (4.3)	－	－	34 (0.6)	5,413 (100.0)
2015年	3,608 (58.1)	**1,868** **(30.1)**	261 (4.2)	57 (0.9)	－	10 (0.2)	32 (0.5)	241 (3.9)	－	－	135 (2.2)	6,212 (100.0)
2016年	3,865 (55.9)	**2,155** **(31.2)**	375 (5.4)	111 (1.6)	－	28 (0.4)	2 (0.0)	218 (3.2)	－	－	163 (2.4)	6,917 (100.0)
2017年	4,848 (57.0)	**2,441** **(28.7)**	711 (8.4)	160 (1.9)	－	17 (0.2)	7 (0.1)	135 (1.6)	44 (0.5)	4 (0.0)	135 (1.6)	8,502 (100.0)
2018年	5,357 (53.4)	**2,765** **(27.6)**	999 (10.0)	238 (2.4)	1 (0.0)	117 (1.2)	44 (0.4)	191 (1.9)	77 (0.8)	11 (0.1)	232 (2.3)	10,032 (100.0)
2019年	5,595 (49.9)	**3,076** **(27.4)**	1,279 (11.4)	179 (1.6)	114 (1.0)	195 (1.7)		183 (1.6)	94 (0.8)	26 (0.2)	477 (4.3)	11,218 (100.0)
2020年	6,202 (50.5)	**2,421** **(19.7)**	2,123 (17.3)	326 (2.7)	314 (2.6)	190 (1.5)		85 (0.7)	20 (0.2)	－	612 (5.0)	12,293 (100.0)

（出典）北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」から作成。
注：2019 年調査までは暦年（1／1～12／31）、2020 年調査からは年度（4／1～3／31）に変更されている。

ただし、技能実習制度は農業、とくに北海道農業にとって決して有利な制度設計というわけではない。むしろ農閑期が長く、実習に適した作業がなければ、在留が認められないことから、野菜・畑作といった耕種部門では 1 年未満の短期間での受入れが大半を占めてきた。また、自然を相手にしている農業においては計画どおりに作業を進めることもできず、1 つの作目に限定している経営よりも複合経営が多い。従って、制度で定められている実習計画通りに受け入れることも困難であった。そして、何よりも 2 年以上の受入れは、耕種・畜産の 2 職種 6 作業（施設園芸・畑作・果樹、酪農・養豚・養鶏）に限定されており、すべての経営が技能実習制度で外国人を受け入れることを制限してきたのである。

このような制度的制約も他の在留資格での受入れを増加させる要因になってきたのである。

さらに表 4 では農業に限定して、技能実習生の職種・作業別の受入れの傾向をみている。まず、コロナ禍以前の 2019 年に農業分野で受け入れた技能実習生は 3,076 人である。このうち酪農部門が 1,654 人と全体の 53.8%を占めており、道内農業分野では最大の受入れ先となっている。2014 年と比較してみると、当時、酪農は全体の 4 割弱の 598 人で、施

設園芸を中心とする耕種農業部門が半数以上を占めている状況であった。この5年間に酪農部門での受入れの急増にともなって、耕種と酪農が逆転したのである。他方、酪農と同様に北海道で盛んな肉牛経営でほとんど技能実習生が存在しないのは、先述のとおり、技能実習2号への移行、つまりは2年以上の受入れができないという制度的な制約を要因としているのである。

次に、コロナ禍にあった2020年度についてみると、施設園芸を中心とする耕種部門が大きく影響を受けて、技能実習生の受入れが減少したことがみてとれる。まさに農業分野で技能実習生の受入れが減少したのは、この園芸分野での1年未満の受入れで、とくに農繁期となる春先から新たな受入れを行ってきた産地での減少が響いたことが数値に示されている。

表4　職種・作業別にみた技能実習生数の推移（北海道）

（単位：人（%））

	耕種農業	施設園芸	畑作・野菜	果樹	畜産農業	酪農	肉用牛	養豚	養鶏	合計
2014年	994 (60.1)	764 (46.2)	220 (13.3)	10 (0.6)	660 (39.9)	598 (36.2)	14 (0.8)	2 (0.1)	46 (2.8)	1,654 (100.0)
2019年	1,248 (40.6)	982 (31.9)	259 (8.4)	7 (0.2)	1,828 (59.4)	1,654 (53.8)	0 (0.0)	68 (2.2)	106 (3.4)	3,076 (100.0)
2020年	778 (32.1)	557 (23.0)	214 (8.8)	7 (0.3)	1,643 (67.9)	1,507 (62.2)	0 (0.0)	46 (1.9)	90 (3.7)	2,421 (100.0)

（出典）北海道農政部資料から作成。

2.2　農協を中心にした地域的・組織的な受入れ体制の整備

北海道では外国人材の中心となってきた技能実習生の受入れに関して、農協が営農支援事業の一環として早くから監理団体としての役割を担うなど、地域的・組織的に受入れ体制を整えてきた事例が多く存在する。これも北海道における特徴の一つである。

農協が監理団体を担う場合、技能実習生の斡旋は当然のことながら、組合員農家に限られる。受け入れる農家は、一般的な作目別部会と同様に農協が事務局を担う「受入協議会」に加入し､そこで受入れ体制の整備が進められていくという方式が各農協でとられている。組織的な基盤をもって実質的な監督業務を担い、作業時間の適正管理や残業代の未払い防止などトラブルを未然に防ぐとともに、家族経営であるため雇用経験の浅い受入れ農家への労務管理指導を徹底しているのである。

また、過疎化し、生活面での不便を抱える農村地域では、安心して働くことのできる雇用条件や労働環境の整備だけではなく、住居の確保をはじめ、生活面でのサポートも必須となる。ある地域では、廃校になった学校の教職員住宅を自治体から無償で借り受け、家電等の必要なものを設置するほか、Wi-Fiを使って自由にインターネットに接続できる住宅環境にしている。また、交通の不便な地域では、買い物支援として送迎を行うほか、農協女性部や地域住民との交流の場を設けている事例もある。本国に残してきた家族といつ

でも連絡がとれるよう住居に Wi-Fi 環境を整えることは、いまや必須となっている。過疎化により生活インフラの脆弱化した農村では、農家や企業など受入れ主体が個別に生活を支援するだけではなく、組織的に自治体や関係機関の支援を得つつ、安心して暮らせる環境整備は欠かせないということがいえるだろう。

全道 103 農協のうち、2020（令和 2）年度内に、監理団体としての受入れ実績を持つ農協は 14 農協である。28 農協あった 2013（平成 25）年からみれば半減している状況である。従って、近年の技能実習生の受入れ拡大は、事業協同組合等の多様な監理団体によってもたらされている。

図 2 で農協の受入れ人数に占めるシェアをみると、2013 年頃までは 5 割以上を維持していたが、2020 年には 2 割弱にまで低下している。北海道では個別経営の規模拡大が進みながらも、農協による強固な地域農業マネジメント体制が維持されており、当初の技能実習生の受入れもこの一環として実施されてきた。なかには収穫作業のために、100 人以上の大人数の技能実習生を、農繁期のみの数か月間受け入れる農協も、園芸産地では存在していた。技能実習制度の活用において早くから事業協同組合等の農協以外の組織が中心となって展開してきた本州と北海道では、受入れ体制の整備手法においても大きな違いがあったということができる[3)]。

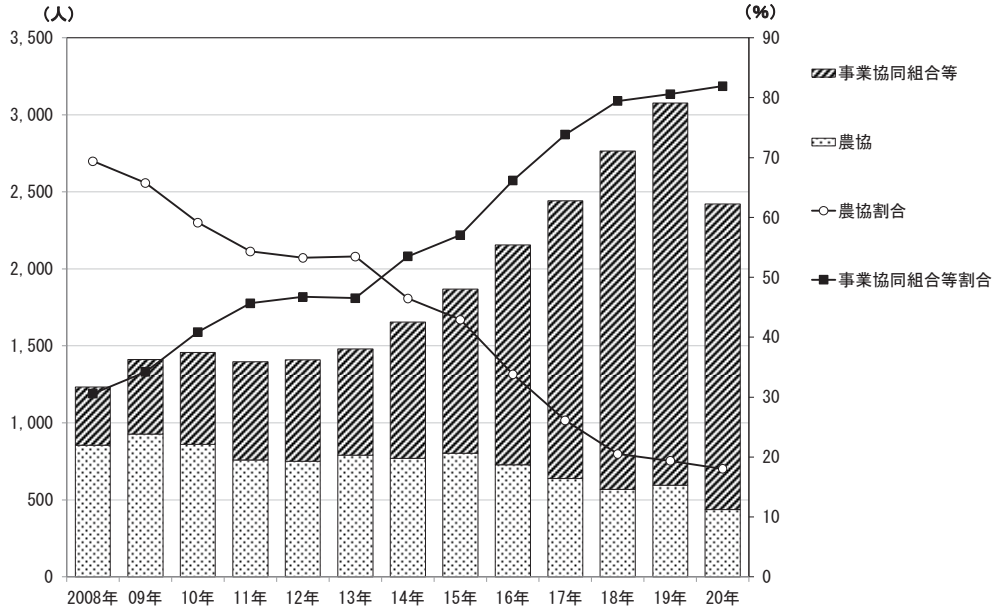


図 2　道内農業分野における技能実習生の受入れ人数の推移

（出典）北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」から作成。

しかし、農協が技能実習生を受け入れることは、受入れ農家からの募集とりまとめや入国審査、そして入国後の生活支援に至るまで、農協事業の一環として実施するもので多大な手間とコストがかかり、対応に限界があった。これらを主要因として農協の監理団体としての関与は後退した。その結果、事業協同組合など非農協系の受入れが主流となっていったのである。

2.3　技能実習制度における受入れ方式の多様化－農作業請負方式を中心に－

監理団体としての役割は後退している一方で、近年は表 5 のとおり、実習実施者として、直接農協が受け入れる事例が増えている傾向が北海道ではみられている。つまり、農協が主体となって地域ぐるみで外国人材を受け入れるという道内農業の特徴は、関与の仕方を変えつつ、一定維持されているということもできるのである。農協自体が実習実施者となる場合には、農作業請負方式と、表中では「その他」に分類している農協の加工施設（食料品製造業として）等で受け入れる場合がある。ここでは、近年、事例が増えている農作業請負方式について説明しておく。

表 5　道内農協における技能実習制度の活用状況（2020 年 1 月現在）

（単位：JA数）

JAで監理業務実施	一般監理事業（3号まで受入れ可能）	3
	特定監理事業（2号まで受入れ可能）	13
	計	16
実習実施者として受入れ	**農作業請負方式**	**4**
	その他	2
	計	6
総　　計		22

（出典）道庁および JA 北海道中央会からの聞き取り調査から作成。

農作業請負方式を実施するのは道内の畑作地域である。通称「農協方式」ともいわれるように、農協が技能実習生を受け入れ、夏場は請負契約の結ばれた組合員農家の圃場で作業し、冬の農閑期には農協の選果場などで働くというものである。これにより、耕種部門でも通年雇用が可能となり、少数の技能実習生で複数の農家圃場での作業を行うこともできるほか、受入れにかかる管理業務は監理団体に任せることによって、農協の負担も軽減されるメリットもある。

これまで農業分野の技能実習においては、技能実習生が農畜産物の加工・製造に携わることはできなかったが、「関連業務」の 1 つとして加工作業が追加され、実習時間全体の 1／2 以下であれば可能となった。農作業請負方式では、技能実習にかかる必須業務（実習時間全体の 1／2 以上）以外に認められている関連業務、周辺業務（実習時間全体の 1／3 以下）を組み合わせることで、選果場などでの作業も制度上問題なく携わることができるようになったのである[4)]。

ただし、あくまで農協事業の実習生（技能修得のため）として受け入れられることから、専門的に技能実習生の指導を行うスタッフを確保して、作業を行う圃場等の現場では職員が指示を出すなど、請負偽装とならないよう対処が求められる。また、都道府県が事務局となる第三者管理協議会の設置と監督が義務付けられている。併せて、農協は技能実習生と雇用契約を結び、組合員農家と請負契約を結んで農業実習を必須業務として行い、また、雨天時の座学研修のほか、関連業務・周辺業務として、加工・出荷作業を技能実習生に用意し、さらに、監理団体の監督も受けつつ、第三者管理協議会の指導を受けるというように、複雑な関係性を前提とした受入れを行うこととなっている。

農協方式は通年での受入れが可能となるほか、少数の技能実習生で多数の組合員の圃場作業での労働力補完が可能となるなどのメリットがある一方で、このような複雑な受入れ体制の整備が、従来とは別の形で必要となっている。また、請負作業においては、必ず一

定の農業経験のある職員が帯同する必要があるため、大人数を受け入れることができない。そのため、園芸産地のように収穫労力として期待し、多数の技能実習生を受け入れている産地には不向きであり、機械化を前提にして圃場での労働力補完として技能実習生を受け入れる畑作・露地野菜産地に向いたシステムであるということができる。

以上のとおり、各種制約がある技能実習制度にしても、新たな方式が導入され、多様な手法で地域農業の実状に合わせて活用してきたのが北海道の特徴の一つである。2017（平成 29）年に道東の 1 農協から始まった農作業請負方式は、現状では畑作地域の 4 農協（2020（令和 2）年 1 月現在）が実施するほか、さらに鹿児島県など道外でも採用する農協が現れはじめている。

3. コロナ禍で本格化した特定技能外国人の受入れ

以上のように農業にとって制度的な制約も多く、それが技能実習制度の弾力的な運用を期待することにもなってきた一方で、特定技能など他の在留資格による受入れが広まる要因になってきたということができる。

外国人労働者を受け入れるための新たな在留資格として、2018（平成 30）年 12 月に特定技能が閣議決定され、翌年 4 月に運用が開始されてから、ほぼ 3 年が経過した。出入国在留管理庁による直近データでみると、2021（令和 3）年 9 月現在、特定技能（1 号）での在留外国人数は全国で 14 業種総計 3.8 万人となった。このうち農業分野は 5 千人を超えるまでに増加している。北海道は総計 1,798 人で、農業が 675 人（37.5%）と、それぞれ昨年同月と比較して、4 倍以上の伸びとなっている（図 3・表 6 参照）。

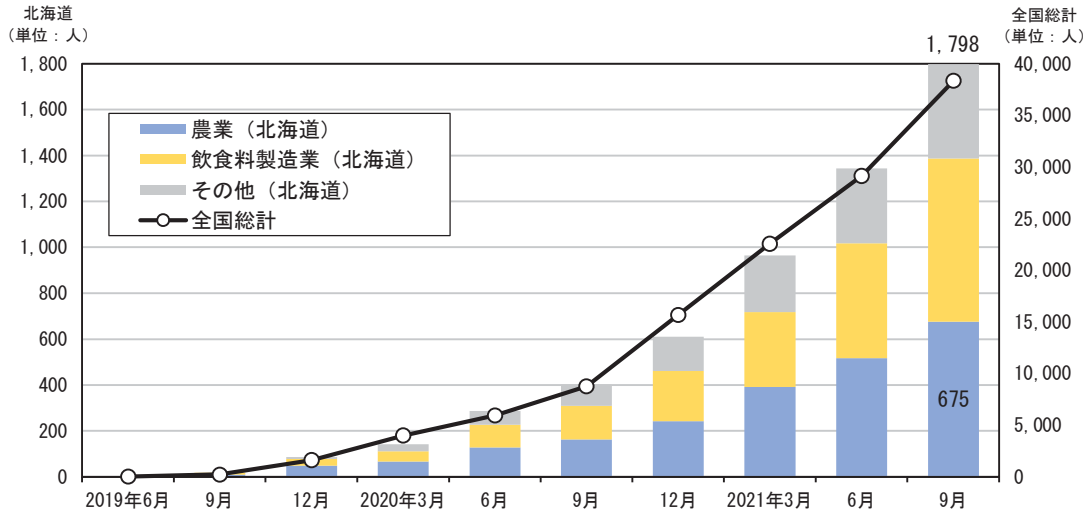


図 3　特定技能による在留外国人数の推移（全国・北海道）

（出典）出入国在留管理庁資料から作成。

特定技能は、いままで主に技能実習生や留学生といった厳密には「労働者」ではない在留資格により労働力不足を補ってきた産業で、本格的に労働者として外国人を受け入れることができるようになったという点で画期的な制度である。ただし、「単純労働力としての

外国人は受け入れない」という我が国の大前提は変更されず、特定技能で雇用される外国人は、「一定の専門性・技能を有している」ことが要件であり、農業など労働力不足が深刻化する産業で「即戦力」として受入れが開始されたのである。

図 4 では、技能実習制度と特定技能制度の接続を前提にした制度設計を概念図でまとめている。佐藤忍（2021）によれば、特定技能が創設され、技能実習制度と接続されたことによって、我が国の外国人労働者の受入れ政策は、技能習得度合いによって在留資格をステップアップしていく人材育成指向型による「一時的移住労働者の受入れ政策」へと舵を切ったとしている。

北海道で働く外国人労働者の半数、そして農業の 7 割以上は技能実習生に占められ、一旦帰国した技能実習生も含めて人材のプールとして機能し、そこから一定の割合で技能習得を前提に特定技能外国人への移行を促していくと想定される。とくにコロナ禍によって、新たな外国人の入国が制限されるなかにあっては、在留延長の一手段として特定技能 1 号が選択され、図 3 にみたようなコロナ禍での急速な増加へとつながっているとみることができる。

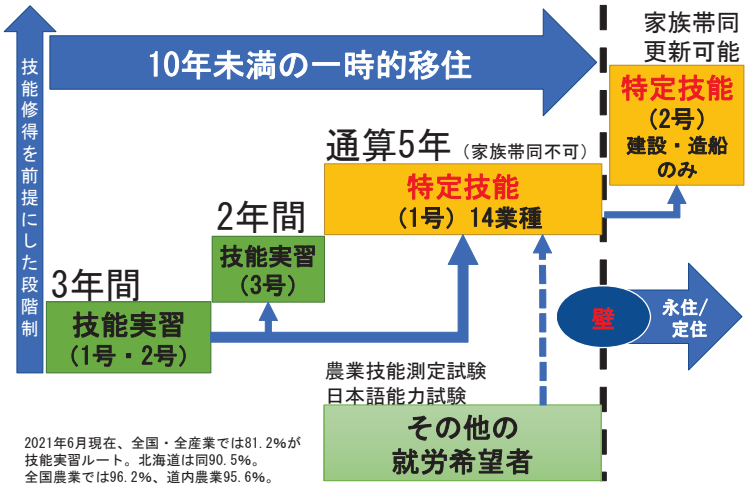


図 4　特定技能と技能実習の制度設計

（出典）佐藤忍（2021）および出入国在留管理庁資料、全国農業会議所資料を参照して作成。

先述のとおり、特定技能は技能実習制度との接続を念頭に設計されており、技能実習 2 号（3 年間）を良好に修了すれば、農業技能測定試験および日本語能力試験（N4 以上）が免除される。実際、2021（令和 3）年 9 月の統計でみると、全国 14 業種では 3.8 万人のうち 80.2%が技能実習ルートで、北海道では 89.6%とさらに高い。また、農業では全国 5,040 人の 93.3%、北海道 675 人の 92.3%と大半が技能実習 2 号修了者によって占められている。これはコロナ禍による出入国制限の影響で国内に残留した技能実習生等の在留資格変更が中心となっていることも理由であるが、コロナ収束後も実習経験を経た外国人材を確保する技能実習ルートが主体となっていくと推察される。その理由は、労働者として

直接雇用ができるようになったとはいえ、送出し国に仲介、斡旋を担う組織がなければ、海外から外国人を円滑に募集・採用することは困難であるため、技能実習制度が人材のプールとして維持されていく可能性が高いからである。

また、特定技能では雇用する企業や農家は、外国人の日常生活上や社会生活上の支援体制を整える必要がある。ただし、多岐にわたる支援計画を自ら準備できなければ、登録支援機関に委託することも可能となっている。2021（令和 3）年 11 月末現在、全国に登録支援機関は 6,616 件登録されており、うち道内に本拠地を置くのは 152 件となっている。この中には 4JA も含まれるが、いずれも技能実習制度で監理団体として認可を受けている。このように技能実習制度での実績を踏まえて、事業協同組合などが登録支援機関として特定技能での受入れに携わっていることが多い。

表 6 では、全国と北海道の業種別の特定技能による外国人在留者数を示した。この 14 業種のうち、全国・北海道ともに、飲食料品製造業と農業が特定技能の最大の受入れ先となっている。北海道では、当初より農業での受入れが先行してきた。直近の 2021 年 9 月では、道内全体の 4 割弱を占めており、全国と比べれば、格段に農業分野が高いシェアを占めていることが分かる。

表 6　業種別にみた特定技能による在留外国人数（2020・2021 年の各 9 月末比較）

（単位：人(%)）

		飲食料品製造業	農業	介護	建設	産業機械製造業	素形材産業	外食業	電気・電子情報関連	造船・舶用工業	ビルクリーニング	漁業	自動車整備	宿泊	航空	総計
全国	2020年9月	3,167	1,306	343	642	774	712	859	378	213	112	110	90	51	12	8,769
		(36.1)	(14.9)	(3.9)	(7.3)	(8.8)	(8.1)	(9.8)	(4.3)	(2.4)	(1.3)	(1.3)	(1.0)	(0.6)	(0.1)	(100.0)
	2021年9月	13,826	5,040	3,947	3,745	3,180	2,496	1,749	1,715	1,052	487	478	466	121	35	38,337
		(36.1)	(13.1)	(10.3)	(9.8)	(8.3)	(6.5)	(4.6)	(4.5)	(2.7)	(1.3)	(1.2)	(1.2)	(0.3)	(0.1)	(100.0)
北海道	2020年9月	147	163	11	33	2	3	12	0	0	0	23	5	2	0	401
		(36.7)	(40.6)	(2.7)	(8.2)	(0.5)	(0.7)	(3.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(5.7)	(1.2)	(0.5)	(0.0)	(100.0)
	2021年9月	712	675	67	122	12	11	30	34	6	6	102	12	9	0	1,798
		(39.6)	(37.5)	(3.7)	(6.8)	(0.7)	(0.6)	(1.7)	(1.9)	(0.3)	(0.3)	(5.7)	(0.7)	(0.5)	(0.0)	(100.0)

（出典）出入国在留管理庁資料から作成。

特定技能では「労働者」として受入れ可能になったことによって、携わることのできる作業範囲が制限されてきた技能実習制度と比較すれば、従事できる作業の幅を広げることが可能である。とくに多種多様な作業で成り立つ農業にとってこのメリットは大きい。それが他の業種に先行して特定技能外国人の受入れが増加している最大の要因となっている。場合によっては、長期間の雇用によって、技能実習生などの作業リーダーとしての役割が期待される場合もある。

それらに加え、特定技能で注目すべきは、労働力需要の季節変動を想定して、農業と漁業においては派遣形態での雇用が認められたことだ。直接雇用に比べ、派遣事業者が雇用する場合は、入国にかかる事務手続き等を農業者自体が行う必要がなく、また、繁忙期だけの数か月で外国人材を受け入れることも可能である。耕種部門では、本州と北海道の産地間リレー方式により、季節的に特定技能外国人が移動する取組みもすでに実施されている。他方、道内では、通年雇用する畜産部門でも派遣形態による受入れがみられるほか、酪農ヘルパー利用組合への特定技能外国人の派遣など、個別経営の労力確保とは異なる形

で、制度の活用がみられるようになっている。

表 7 では、農業分野で特定技能外国人の受入れが多い上位 5 道県を示している。技能実習生の受入れと同様に、北海道では畜産での受入れが耕種を上回っている点が他県との相違点になる。その一方で、特定技能制度においては、派遣形態での雇用との関係で耕種部門を中心に農繁期と農閑期の地域内の在留者数がどのように変動していくのかも注目される。

表 7　特定技能外国人の業務区分別受入れ状況（2021 年 9 月末）

（単位：人（%））

		全国	北海道	茨木県	熊本県	千葉県	福岡県	上位5道県計（全国比）
業務区分	耕種	3,831（76.0）	307（45.5）	605（81.3）	366（91.5）	271（68.3）	196（87.5）	1,745（45.5）
	畜産	1,209（24.0）	368（54.5）	139（18.7）	34（8.5）	126（31.7）	28（12.5）	695（57.5）
農業分野計		5,040（100.0）	675（100.0）	744（100.0）	400（100.0）	397（100.0）	224（100.0）	2,440（48.4）

（出典）出入国在留管理庁資料から作成。

併せて、表 8 では振興局別の農業分野での受入れ状況を示した。畜産を中心に十勝が大きなシェアを占めるのも技能実習と同様であるが、それに次いで後志で耕種部門を中心に特定技能での在留者が多くなっている点が注目される。

表 8　地域別特定技能外国人の在留状況（2021 年 9 月末）

（単位：人（%））

	農業計（シェア）	耕　種	畜　産
十　勝	189（28.0）	54（17.6）	135（36.7）
後　志	92（13.6）	91（29.6）	1（0.3）
上　川	78（11.6）	54（17.6）	24（6.5）
オホーツク	71（10.5）	9（2.9）	62（16.8）
胆　振	57（8.4）	46（15.0）	11（3.0）
釧　路	51（7.6）	0（0.0）	51（13.9）
根　室	39（5.8）	0（0.0）	39（10.6）
日　高	26（3.9）	23（7.5）	3（0.8）
石　狩	25（3.7）	20（6.5）	5（1.4）
宗　谷	23（3.4）	0（0.0）	23（6.3）
渡　島	8（1.2）	6（2.0）	2（0.5）
空　知	8（1.2）	1（0.3）	7（1.9）
留　萌	6（0.9）	1（0.3）	5（1.4）
檜　山	2（0.3）	2（0.7）	0（0.0）
北海道計	675（100.0）	307（100.0）	368（100.0）

（出典）出入国在留管理庁資料から作成。

以上のように農業分野では、他の産業と比較して特定技能外国人の受入れは、作業内容・雇用形態の選択の幅という形で、明確な利点が存在した。それゆえ、とくに道内農業では先行して特定技能の活用が進んだことは間違いない。

しかし、こうしたメリットがある一方で、労働者として雇用することで同一業務であれば国内どこでも転職が可能になっていることにも留意が必要だ（技能実習は原則不可）。賃

金の低さなど労働条件の善し悪しがそのまま人材確保に直結することも想像に難くない。制度導入当初からいわれてきたように、大都市圏と比較した場合に、地方は賃金だけではなく、生活条件でも不利になる可能性が高い。技能実習生として働いていた外国人が、他の農場で特定技能へ移行して働いている例もすでに存在している。その意味で外国人材の獲得競争は始まっている。

技能実習制度が社会的な批判を受けるなかで、政府はさらに特定技能 2 号の対象業種を、農業などにも拡充し、年限を定めずに家族帯同も認める方向で検討を始めている。コロナ禍が収束すれば、特定技能はさらに存在感を増していくだろう。そして、外国人労働者の本格的な雇用でみえてきたことは、雇用する労働者に「選ばれる経営」になるよう、自らの労働条件や働く環境を直視し、改善していく必要性があることである

4. 大規模酪農地域における外国人材の受入れ実態

次に道内で最も外国人の受入れが多い酪農分野の事例を紹介する。事例とするのは、十勝総合振興局の A 町に所在する酪農大規模経営 B ファームである。前述のとおり、道内農業部門における外国人材の雇用拡大は、単に人数規模の拡大のみならず、複数の在留資格の活用を伴って進展している。

A 町は全道有数の大規模酪農経営の集積地であり、それゆえに農業で働く外国人労働者も多数存在している。表 9 では、A 町内に在留する外国人の在留資格別・国籍別内訳を示した。うち「その他」に含まれる英語圏出身の数名の外国語指導助手などを除けば、酪農・肉牛経営を中心とする農業で雇用されている。A 町ではベトナム人が全体の 44.2%（61 人）を占めて最も多く、次いで中国人が 30.4%（42 人）となっている。この 2 カ国の出身者について、在留資格の内訳をみると、ベトナム人は「技人国」を中心に専門人材の割合が 77%（47 人）と高くなっている一方、中国人は技能実習生が 88.1%（37 人）を占めるというように、在留資格の構成が国籍によって明確に異なっている。カンボジア、タイについても技能実習生の比率が高く中国と同様である。

表 9　A 町の国籍別・在留資格別にみた外国人在留者の状況（2020 年 10 月末）

（単位：人（%））

在留資格	ベトナム	中国	カンボジア	モンゴル	韓国	タイ	その他	計
①技能実習1号	1	5	1			1		8
②技能実習2号・3号	9	32	7			2		50
技能実習（①＋②）	10	37	8			3		58
③特定技能1号	7	1				1		9
④技術・人文知識・国際業務	40	0		3		0	6	49
専門人材計（③＋④）	47	1		3		1	6	58
特定活動	2	3						5
永住者・家族滞在等	2	1		5	7	0	2	17
総　計（国籍別シェア）	61 (44.2)	42 (30.4)	8 (5.8)	8 (5.8)	7 (5.1)	4 (2.9)	8 (5.8)	138 (100.0)

（出典）A 町資料から作成。

高度人材に区分される技人国や特定技能と、技能実習生では、携わる作業や役割だけではなく、在留資格の性格上、基本給もしくは時給単価など賃金水準の差も出てくる。複数の在留資格で雇用する場合には、携わる業務と賃金格差に妥当性があるかも今後検討が必要になってくるであろう。

事例とするBファームは、2014（平成26）年に5戸の酪農家で設立し、翌年から稼働を開始した大規模酪農法人である。複数戸での法人設立の目的は、個々の家族経営における過剰な労働負担を解消して、経営の合理化を目指すことであった。そのため、法人化による福利厚生の充実により、外部から多くの若い人材を集め、雇用を進めることも目標としていた。

本格稼働からほぼ5年を経た2020（令和2）年現在の飼養頭数は約1,700頭で、うち経産牛1,100頭（搾乳950頭）、育成600頭となっている。飼料用の耕地面積は約400ha（青刈りとうもろこし40%、牧草60%）を有するが、飼料生産に関わる業務は全面的に地域のTMRセンターに委託している。つまり、Bファームは可能な限り頭数規模を拡大し、生乳生産に特化して収益を上げることを目標にした経営である。いまではA町内でも有数の生乳生産量を誇り、約1万t／年の生乳生産実績である。

生産拡大の一方で、日本人従業員の補充がままならないことで、Bファームは技能実習生のほか、技人国や特定技能といった複数の在留資格により外国人材の確保を進めてきた。現在の役員は4人で、その他、経営主の妻を含めた日本人従業員は17人となるが、それと同数にあたる17人の外国人材が受け入れられている。外国人材の構成は、中国人技能実習生13人（うち男性3人、女性10人）、特定技能2人（ベトナム人女性1人、中国人男性1人）、技人国2人（ベトナム人男女各1人）である。

Bファームでは一部の構成員が法人設立以前から技能実習生を受け入れてきた経緯がある。その延長線で、法人設立後も技能実習生を受け入れ、日本人従業員の不足する部分を補ってきた。しかし、急速な頭数規模拡大に伴い、より多くの技能実習生を受け入れたいと考えていたが、技能実習制度の人数枠のために希望通りの人数確保には限界があった。そこで、2018（平成30）年2月から、技人国でのエンジニア人材の受入れを開始したのである。この技人国による受入れは、Bファームより早く別のメガファームなどで実施されてきたもので、Bファームも他所から情報を得て、雇用を開始することとした。現在、技人国で雇用されているベトナム人女性は農業大学を卒業しており、調子の悪い牛を見られるなどエンジニアに相応する人材である。他方、男性はこのベトナム人女性の知人であり、他所で働いていたところ、コロナ禍で失職したことから2020年になってから雇用している。

特定技能外国人は、監理団体からの紹介で、2019（令和元）年12月から受入れを開始した。現在雇用している2人とも別の牧場からの移動であるため、経験を積んでおり、仕事の覚えが早く、日本語も通じるところに大きなメリットを感じている。そのため、さらに別の牧場から、ベトナム人1人を雇用する意向であった。

技能実習生と他の専門人材としての在留資格では制度的にも従事できる作業の幅が異な

っており、表 10 のように、従来の家族経営では女性が担ってきた搾乳作業や哺育・畜舎作業を実習計画に基づき技能実習生が交代で行い、農業大卒の専門人材としての特定技能外国人などは哺育や疾病管理を担う部門に専任配置をするなど、働き方には明確な違いがある。

表 10　B ファームにおける従業員の部門別配置状況

（単位：人）

事業部門	業務内容	日本人		外国人			合　計
		役員	従業員	技能実習	特定技能	技人国	
ロータリー部門	ミルキングパーラーでの搾乳作業	1	2	7	0	0	10
ストール部門	牛舎の清掃、給餌、除糞/スラリー散布等	1	6	3	0	1	11
哺育部門	生後5か月までの育成管理	0	4	3	1	1	9
ホスピタル部門	繁殖管理、疾病対応	2	2	0	1	0	5
その他	経理事務等担当	0	3	0	0	0	3
合　計		4	17	13	2	2	38

（出典）聞き取り調査から作成（2020 年 11 月 6 日現在）。

雇用条件では、B ファームは外国人材も日本人と同様に月給制による雇用契約を結んでいる。技能実習生については、在留資格が 1 号から 2 号、そして 3 号へ移行した段階で基本給が 1 か月あたり 5 千円上がる。特定技能および技人国など専門人材は、基本的に日本人と同じ就業規則に沿って基本給が設定されており、毎年 5 千円／月ずつ昇給する。ただし、この 2 つの在留資格の間に基本給の差はなく、同等の技能を有した人材としての役割が期待されていることが分かる。

また、B ファームでは、日本人と外国人従業員の確保のため、農場内に平屋住宅 3 棟を新築した。町内の市街地から離れて立地しており、また早朝・晩の作業があるため、農場の敷地内に専用住宅が必要と判断したのである。そこで活用されたのが自治体の助成金である。A 町では「借家率の低さ」を課題と捉え、若年層や子育て世代の定住・移住促進のために、2008（平成 20）年度より「定住促進賃貸住宅建設助成事業」を開始し、民間アパート・戸建て賃貸住宅の助成を行ってきた。この対策が外国人労働者向けの住宅建設にも活用されているのである。なお、B ファームの家賃は光熱費込みで一律 2.3 万円／月である。

その他、福利厚生として、この農場では社員食堂が設置されており、朝食は毎日 200 円で食べることができる。これも日本人・外国人問わず、多くの従業員を雇用するために設けられている。

農村部は若者や外国人にとって生活しやすい環境とは言い難いため、このように酪農メ

ガファームでは大人数の従業員を確保するために、生活環境の整備を含めた労働条件の改善を進めている。住宅補助という形での自治体の助成金も重要な役割を果たしているといえるのである。

おわりに

北海道農業は市場環境の変化のなかで、家族労働力でまかなえる範疇を超えた規模拡大を成し遂げ、1990年代以降は、地域内外で雇用労働力をいかに確保するかが地域農業の最大の課題となってきたといえる。しかし、地域内では人材確保がままならず、より広域的に地域外からの人材確保も進めてきたが、その延長線上で外国人材の受入れが拡大してきたのである。とくに道内では、酪農・畜産や野菜など労働集約的経営において集中的に外国人労働者が雇用されてきたが、そこでは、量的な人手不足を埋めるだけではなく、今日では大規模酪農経営で顕著なように、大学を卒業した専門的な人材確保へと進展を見せている。

外国人労働者への依存がこのように在留資格の多様化を伴って深化する一方で、コロナ禍を受けて、外国人への依存のリスクを指摘する声もある。しかし、地方の人口減少が不可逆的に進むなかにあって、「代替策」であったはずの外国人労働者の雇用が、すでに農業現場では「欠かすことのできない大切な人材」であるという認識も進みつつある。それゆえに、働きやすい労働環境の整備だけではなく、安心して暮らせる環境整備に自治体とも連携しながら組織的に取り組む地域や、最低賃金以上の給与に設定する経営も出てきている。

また、道内農村では農協が関与するなど、地域的・組織的に外国人材を受け入れてきたことも特徴の一つであった。そこでは、買い物支援や地域住民との交流を積極的に行い、本国に残してきた家族といつでも連絡がとれるように Wi－Fi 環境を整えることも今は当然のこととなった。過疎化により生活インフラの脆弱化した農村では、企業や農家が個々に生活を支援するだけではなく、自治体や関係機関の支援を得つつ、安心して暮らせる環境整備は欠かせないということができるだろう。前節で紹介した A 町では図らずも、移住・定住促進のための賃貸住宅助成金がそのまま外国人材の住宅確保にも活用され、受入れ拡大の基盤となっていた。

しかし、今後はさらに技人国や特定技能 2 号のように、更新可能で家族帯同もできる就労ビザでの在留者が増加した場合、農業にとっては、安定的に長期間雇用が可能となることは望ましいことであるが、他方で、農村地域ではそのための体制整備が整っているのかが危惧される。過疎化した農村では保育所・小中学校なども含めた地域インフラでの多言語対応が追いつかない可能性が高く、差別やトラブルが発生してしまうことは想像に難くない。まずは地域の中で働く外国人を生活者として受け入れる意識の醸成が求められているのである。

現状としては、数年で北海道を離れる短期的な外国人材の受入れが中心となっていくが、人口減少の先進地である北海道では、外国人労働者の移民は始まっているといえる。短期間だからといって「共生」を考える必要がないと言いたい訳ではない。すでに外国人材の

獲得競争が始まっているという認識に基づき、働く外国人にとって「魅力ある地域」になるためには、働き盛りの貴重な時間をともに地域で生活するかけがえのない人材として、彼ら彼女らの意向に合わせた「共生」のあり方が検討される必要がある。

いま北海道に来ている働く外国人の多くは定住・永住を望んでいるわけではない。技能実習生の多くも北海道で働きながら日本語を学び、それらを活かして本国でのキャリアパスを展望している。そのような外国人側の意向も汲んで共生のあり方は検討されるべきであろう。

【注釈】

1) 2020 年農林業センサスの雇用労働力の大幅な減少については、橋詰（2021）では、「常雇いの減少要因の解明、個人別記入方式の導入（調査票で性別・生年を 4 名まで個々に把握、5 名以上の場合は補助表で整理）による把握漏れの可能性についても検討」を要すると指摘しているほか、堀口（2021）では、「おそらく調査票の設計が今回は頻繁で、ひとりひとりの生年月日を書き込まなければならないから、雇用者すべてを書き入れることはしていないのでは、といわれています（p8）」としている。

2) 2020 年農林業センサスから、常雇いには日本人のみならず、外国人技能実習生も含むと明記されている。

3) 八山（2014）によれば、2012 年当時の全国の農業分野では、すでに「事業協同組合は全体の 8 割近くを占める（p9）」とされており、現在の道内の状況は、そこに近づいていったということができる。しかし、本文でも触れているとおり、近年、道内農協では、監理団体としてではなく、実習実施者として受け入れる事例も増えており、一概に農協の関与が縮小しているだけとはいえないことにも留意が必要である。

4) 農作業請負方式技能実習については、法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官・農林水産省経営局が連名で 2017 年 9 月に提示した文書「農協等が実習実施者となって行う技能実習について」のほか、農林水産省が 2018 年 6 月に示した文書「農作業請負方式技能実習に関するガイドライン」を Web 上で参照することができる。
https://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/attach/pdf/index-9.pdf

【参考文献】

・太田慎太郎（2020）「どうなる外国人材の受け入れ－特定技能に関する JA グループ北海道の動向」『ニューカントリー2020 年 3 月号』北海道協同組合通信社、p37－39。

・神山安雄（2017）「農業法人における雇用と技能実習生の位置」堀口健治編著『日本の労働市場開放の現況と課題－農業における外国人技能実習生の重み』筑波書房、p80－92。

・上林千恵子（2015）『外国人労働者受け入れと日本社会－技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会、2015 年 3 月。

・北倉公彦・池田均・孔麗（2006）「労働力不足の北海道農業を支える「外国人研修・技能実習制度」の限界と今後の対応」北海学園大学『開発論集第 77 号』、p1－55。
・北倉公彦・孔麗・白崎弘泰（2011）「外国人技能実習における効果的技能実習方式の提案－北海道農業の実態に即して」北海学園大学『開発論集第 88 号』、p77－111。
・軍司聖詞（2012）「外国人技能実習生の監理における JA の役割」日本農業経済学会『2012 年度日本農業経済学会論文集』、p254－259。
・軍司聖詞（2017）「タイプ別地域別にみた外国人技能実習生の受入れと農業との結合」堀口健治編著『日本の労働市場開放の現況と課題－農業における外国人技能実習生の重み』筑波書房、p31－62。
・佐藤忍（2017）「日本の農業労働市場はどうなっているのか－多様化する雇用実態－」『農業と経済 2017 年 6 月号』昭和堂、p16－26。
・佐藤忍（2021）『日本の外国人労働者受け入れ政策－人材育成指向型』ナカニシヤ出版、2021 年 3 月。
・徳田博美（2019）「農業労働力不足の実態と外国人労働者の役割」『農業と経済 2019 年 12 月号』昭和堂、p15－23。
・橋詰登（2021）「農業センサスに見る構造変動の特徴と分析課題－2020 年結果の概要分析から－（2021 年度農業問題研究学会秋季大会特別セッション・レジュメ）」2021 年 11 月 3 日。
・八山政治（2014）「外国人技能実習制度の現状と課題－ 農業分野の技能実習を中心に－」『農村と都市をむすぶ（第 64 巻 2 号）』全農林労働組合、p4－14。
・堀口健治（2017）「農業に見る技能実習生の役割とその拡大－熟練を獲得しながら経営の質的充実に貢献する外国人労働力－」堀口健治編著『日本の労働市場開放の現況と課題－農業における外国人技能実習生の重み』筑波書房、p14－30。
・堀口健治（2019）「農業で働く外国人の現況と新在留資格（特定技能）等への展開」『農業と経済 2019 年 12 月号』昭和堂、p6－14。
・堀口健治（2021）「人の育成・確保対策について－2020 年農林業センサス結果を切り口に－」『農村と都市をむすぶ　2021 年 11 月号（№839）』2021 年 11 月、p5－16。

・宮入隆（2018）「北海道農業における外国人技能実習生の受入状況の変化と課題－制度改正を目前に控えた 2016 年までの分析結果－」北海学園大学開発研究所『開発論集第 101 号』、p117－143。
・宮入隆（2020）「北海道における外国人技能生の受入状況と地域の課題～農業分野を中心に～」『開発こうほう　2020 年 1 月号（№678）』北海道開発協会、2020 年 1 月、p15－19。
・宮入隆（2020）「どうなる外国人材の受け入れ－道内における現状と課題」『ニューカントリー2020 年 3 月号』北海道協同組合通信社、p34－37。
・宮入隆（2020）「農業における外国人技能実習生の受入実態と地域的課題－北海道を事例に－」日本労働社会学会『日本労働社会学会年報』第 31 号、2020 年 10 月、p58－85。

北海道の水産加工業における外国人労働者の受入れの現状と課題

北海道の水産加工業における外国人労働者の受入れの現状と課題

孔　麗

北海道教育大学函館校 教授

はじめに

筆者は、北海道開発協会「地方における外国人材の受入れに関する研究会（2019～2021年度）」に参加し、主として水産加工業における外国人労働者の受入れについて担当してきた。本稿は、最終年度の報告書として、法務省や北海道のデータとともに、北海道開発協会の調査結果と筆者の独自調査結果からの見解に加えて、これまでに発表してきた研究成果を併せて記述したものである。

本稿では、まず「斜陽産業」とされる水産加工業がおかれた現状を概観した上で、水産加工業における外国人労働者の受入れの現状を述べる。なお、ここで外国人労働者とは、技能実習生と特定技能1号を対象としている。

次に、技能実習制度と特定技能1号の問題点を明らかにした上で、アジアの外国人労働者受入れの先進地とみなされているシンガポール、台湾、韓国の未熟練労働者の受入れ政策を紹介し、そこから日本の外国人労働者政策に示唆されることを提示する。

最後に、都府県と比較して劣る労働環境にある北海道が、外国人労働者に「選ばれる」ための条件づくりについて提言する。

1. 水産加工業の現状

1.1 水産加工業の変化

北海道は、製造業のうち食料品製造業のウエイトが大きいのが特徴である[1)]。その中でも水産食料品製造業[2)]は、食料品製造業の事業所数では45%、従業者数では33%を占めており、北海道の食料品製造業の中でも大きなウエイトを持っている（表1）。過去10年間の北海道における水産食料品製造業の変化をみると、2018（平成 30）年の事業所数は2008（平成20）年の73%、従業者数は79%、製造品出荷額は93.5%と、製造品出荷額を除いて 7～8 割にまで低下している。製造品出荷額の低下が小さいのは、原料魚不足による価格の上昇を販売価格に転嫁したためと考えられる[3)]。付加価値額は食料品製造業全体では増加しているのに対して、水産食料品製造業では76%と大きく低下し、付加価値率も26%から21%へ大幅に下がっており、経営環境の厳しさをうかがうことができる。

表１　北海道における水産食料品製造業の変化

（単位：ヵ所、人、億円、%）

年　次	項　　目	事業所数	構成比	従業者数	構成比	製造品出荷額	構成比	付加価値額	構成比	付加価値率
2008年	全製造業	6,618	100.0	185,625	100.0	59,174	100.0	17,159	100.0	29.0
	食料品製造業	2,227	33.7	85,452	46.0	19,187	32.4	5,514	32.1	28.7
	水産食料品製造業	1,079	16.3	32,726	17.6	7,002	11.8	1,811	10.6	25.9
	食料品製造業に占める割合	48.5		38.3		36.5		32.8		
2018年	全製造業	5,063	100.0	170,662	100.0	63,276	100.0	16,917	100.0	26.7
	食料品製造業	1,747	34.5	79,096	46.3	22,107	34.9	6,053	35.8	27.4
	水産食料品製造業	792	15.6	25,818	15.1	6,544	10.3	1,384	8.2	21.1
	食料品製造業に占める割合	45.3		32.6		29.6		22.9		
18年/08年	全製造業	76.5		91.9		106.9		98.6		92.2
	食料品製造業	78.4		92.6		115.2		109.8		95.3
	水産食料品製造業	73.4		78.9		93.5		76.4		81.8

（出典）北海道経済部食関連産業室「北海道の食品工業の現状」から作成。
注１：調査対象は従業者４人以上の事業所。
注２：食料品製造業には、飲料・たばこ・飼料製造業は含まない。

1.2　魚種別漁獲量と水産物需要の変化

水産加工業が斜陽産業となっている要因としては、漁獲量の減少が大きく影響している。北海道の魚種別漁獲量の推移をみると（図 1)、1980 年代（昭和 50 年代後半）は 300 万 t を記録した年もあったが、1990 年代（平成）に入ると激減し、その後も減少傾向が続き、最近は 100 万 t 程度で推移している。

魚種別の漁獲量も変化してきており、1980 年代（昭和 50 年代後半）には、すけとうだらといわしが 4 割近くを占めていたが、この 2 種の漁獲の大幅な減少が漁獲量全体を引き下げる要因となっている。いか、さんま、ほっけ、さけも減少しており、さんま加工を主体とする根室管内、いか加工を主体とする渡島管内では原料魚の確保に苦しんでいる。

また、国民の食生活の変化に伴う「魚離れ」によるところも大きい。農林水産省の「食料需給表」によると、2001（平成 13）年の水産物の 1 人当たり供給純食料は 40.1kg であったが、2020（令和 2）年には 23.4kg と 60%以下の水準となっており、とくに生鮮・冷凍は 4 割にまで減少している。

1.3　地域の基幹産業の一翼を担う水産加工業

「漁業センサス」から 2018（平成 30）年に水産加工場がある市町村について、「国勢調査」による 2015（平成 27）年の 2005（平成 17）年に対する人口減少率別に水産加工場数をみると（表 2)、北海道の 179 市町村のうち 100 市町村に水産加工場があり、そのうち 97 市町村で人口が減少している。人口減少率が北海道の減少率 4.4%の 2 倍を超える 10%以上の市町村に 69%の水産加工場が立地し、雇用の受け皿となって、その経済活動を通じて地域経済に重要な役割を果たしている。

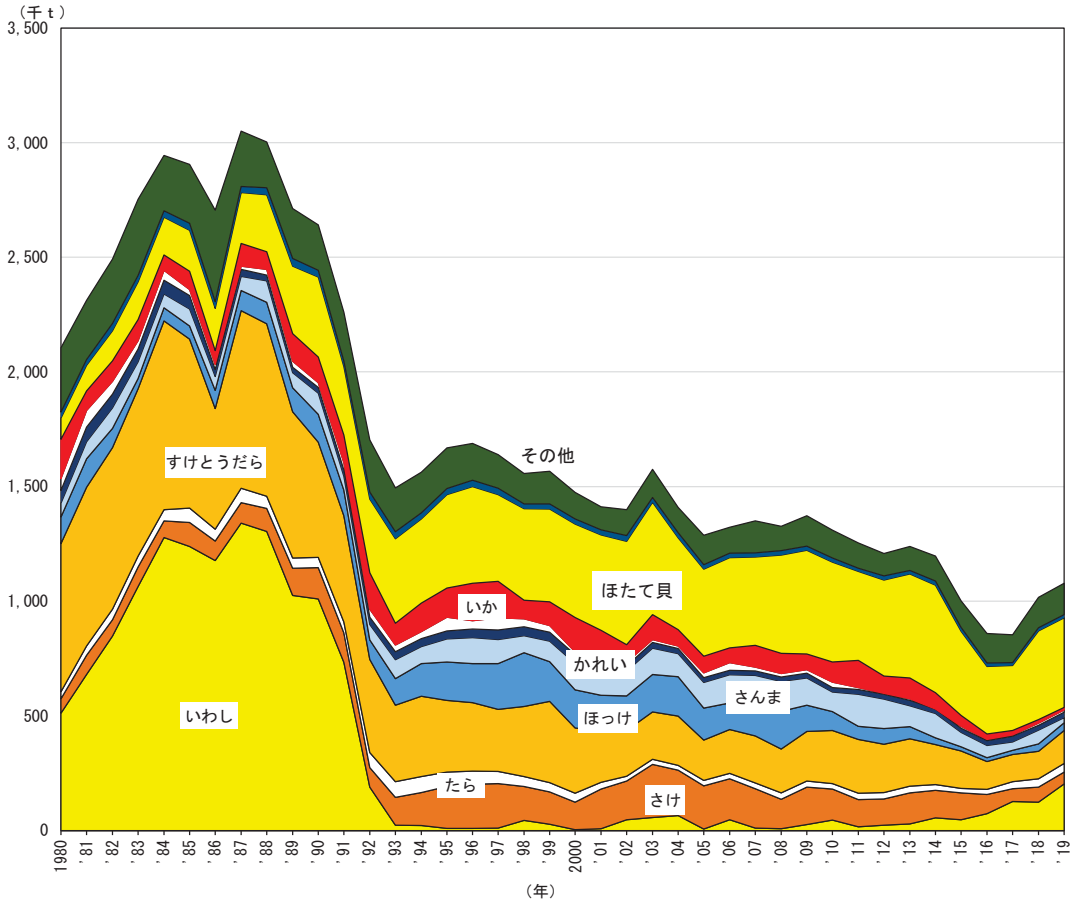


図１　北海道の魚種別漁獲量の推移

（出典）北海道水産林務部「北海道水産現勢」から作成。

表２　北海道の市町村の人口減少率別水産加工場の分布

（単位：人、％）

項　　目	市町村数	総人口			水産加工場数	
		2005年	2015年	減少率		構成比
北海道	179	5,627,737	5,381,733	▲4.4		
水産加工場がある市町村	100	4,790,203	4,619,754	▲3.6	869	100.0
人口増加市町村	3	1,966,777	2,040,542	3.8	23	2.6
人口減少市町村	97	2,823,426	2,579,212	▲8.7	846	97.4
5％未満	8	984,319	958,025	▲2.7	48	5.5
5～10％	17	983,729	901,784	▲8.3	200	23.0
10～15％	27	494,747	427,083	▲13.7	295	33.9
15～20％	28	236,884	196,589	▲17.0	228	26.2
20～25％	13	101,226	79,167	▲21.8	50	5.8
25～30％	4	22,521	16,564	▲26.5	25	2.9

（出典）総務省「国勢調査」、農林水産省「漁業センサス（2018 年）」から作成。

1.4　水産加工業における人手不足の現状

渡島・檜山管内を管轄する函館公共職業安定所の調査によれば、2019（平成 31）年 4 月からの半年ごとの水産加工企業からの新規求人数に対する充足率は 9.0%から 5.4%にすぎない（表 3）。2013（平成 25）年度の同調査では 33.8%であったことから、充足率は急速に低下してきており、水産加工業においては、求人を出しても従業員を確保できない状況にある。若者には「3K 職場」として嫌われ、高齢者には低温下での長時間作業が敬遠されているからである。

その不足を補っているのが外国人労働者である。「漁業センサス」によると（表 4）、外国人は 2018（平成 30）年までの 10 年間に 1.5 倍に増加し、従業者数に占める外国人の割合は、北海道において高く、外国人に頼る傾向が強い。それは、北海道では水産加工場の多くが人口減少地域に立地し、労働力不足の程度が都府県より激しいからである。

表 3　函館公共職業安定所における水産加工業の求人数と充足率

（単位：人、%）

項　　目	2019年4～9月	2019年9月～2020年3月	2020年4月～9月	2020年10月～12月
新規求人数	463	322	324	205
充足数	41	29	22	11
充足率	8.9	9.0	6.8	5.4

（出典）函館公共職業安定所調べ

表 4　水産加工場従業者に占める外国人の割合の変化

（単位：人、%）

年　次	項　　目	従業者数		
			外国人	外国人割合
2008年	全国	213,159	11,629	5.5
	北海道	35,816	2,338	6.5
2018年	全国	171,618	17,345	10.1
	北海道	26,822	3,584	13.4

（出典）農林水産省「漁業センサス」

2.　水産加工業における外国人労働者の受入れの現状

2.1　技能実習生

北海道の技能実習生は 2012（平成 24）年から 2020（令和 2）年の間に 2.5 倍に増加している（図 2）。その国籍は、かつては 70%以上を占めていた中国は、2020（令和 2）年には 19%に低下し、それに代わってベトナムが 54%と過半を占めるようになっている。同時に、タイ、インドネシア、カンボジア、モンゴルなど多国籍化している。

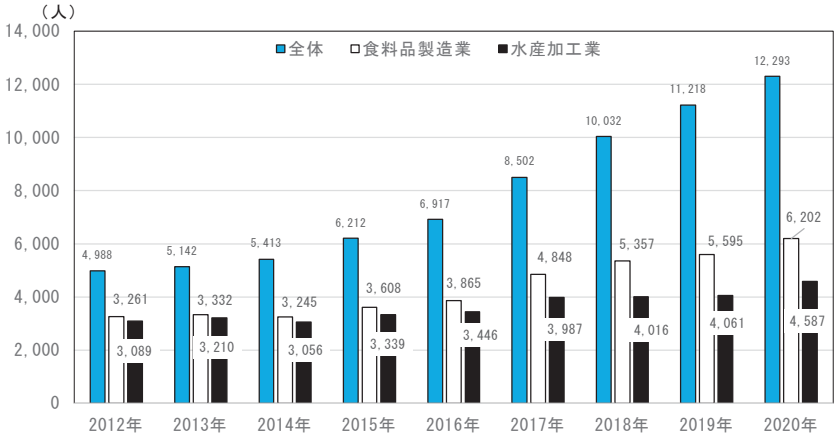


図 2　技能実習生の受入れ人数の変化

（出典）北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」
注：2019 年までは暦年（1／1～12／31）、2020 年からは年度（4／1～3／31）、
2019 年以降の水産加工業は道担当者聞き取り。

北海道の水産加工業における技能実習生の受入れは、北海道の資料によれば(表 5)、2012（平成 24）年に比較して 2020（令和 2）年では衣服等製造業を除く全業種で増加しているが、水産加工業が占める割合は低下している。それは、建設関連工事業やその他の食料品製造業などの分野で技能実習生が大きく増加していることに加えて、水産加工場が減少しているためである。

しかし、水産加工場は人口減少地域に多く立地し、労働力が絶対的に不足している上に、中小零細企業がほとんどで機械化のための資金力がないことから、技能実習生に頼らざるを得ないのである。受け入れている水産加工企業からは、「技能実習生なしでは経営が成り立たない」という声が多く聞かれる。

表 5　北海道の業種別技能実習生の受入れ数の変化

（単位：人、%、倍）

年　次	合計	食料品製造業			農業	建設関連工事業	機械・金属製品製造業	衣服等製造業	漁業	介護	宿泊	その他
			水産加工業	その他								
2012年	4,988	3,261	3,089	172	1,410	49	57	160	13	－	－	38
構成比	100.0	65.4	61.9	3.4	28.3	1.0	1.1	3.2	0.3	－	－	0.8
2020年	12,293	6,202	4,587	1,615	2,421	2,123	190	85	326	314	20	612
構成比	100.0	50.5	37.3	13.1	19.7	17.3	1.5	0.7	2.7	2.6	0.2	5.0
20年/12年	2.5	1.9	1.5	9.4	1.7	43.3	3.3	0.5	25.1	－	－	16.1

（出典）北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」、2020 年の水産加工業は道担当者聞き取り。

北海道の調査によれば(表 6)、監理団体の今後の受入れ予定については、「拡大」が 55%、「現状維持」が 35.5%となっていることから、技能実習生は増加していくものとみられる。そのうち水産加工業については、加工場が減少している中でも、この 10 年近く増加を続けていることから、今後も緩やかに増加していくものと考えられる。

表 6　監理団体の技能実習生の今後の受入れ予定

（単位：団体、%）

項　目	合　計	拡　大	現状維持	縮　小	中　止
監理団体数	172	94	61	14	3
構成比(%)	100.0	54.7	35.5	8.1	1.7

（出典）北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査－2020 年度調査結果報告書」2021 年 7 月

2.2　特定技能 1 号

2019（平成 31）年 4 月に特定技能 1 号が発足して 2 年半を経過したが、2021 年（令和 3）年 9 月末現在の在留者数は全国で 38,337 人と、政府が 5 年間の上限と見込んだ 34 万 5 千人の 11%にすぎない（表 7）。分野別には飲食料品製造業が最も多く 36%を占める。次いで農業 13%、介護と建設がおおよそ 10%、産業機械製造業 8%、素形材産業 6.5%の順となっている。

それに対して北海道は、全国の 4.7%を占める 1,798 人となっており、分野別には飲食料品製造業が 40%、農業が 37.5%、と多い。全国に占める割合では、漁業が 21%、農業が 13%を占め、第一次産業が盛んな北海道の産業構造を反映している。

分野別に 5 年間の見込み数（上限）との比率（b／a）をみると、産業機械製造業は 61%、飲食料品製造業は 41%、電気・電子情報関連産業が 36.5%と、全分野の 11%より群を抜いて高い。それに対して新型コロナの影響を強く受けた外食業、航空、宿泊業は極端に低くなっている。

表 7　分野別特定技能 1 号の見込み数と在留外国人数（2021 年 9 月末現在）

（単位：人、%）

分野	受入れ見込数（5年間の最大値）a	特定技能1号在留外国人数 全国 b	構成比	b/a	北海道	構成比	シェア
総数	345,150	38,337	100.0	11.1	1,798	100.0	4.7
介護	60,000	3,947	10.3	6.6	67	3.7	1.7
ビルクリーニング	37,000	487	1.3	1.3	6	0.3	1.2
素形材産業	21,500	2,496	6.5	11.6	11	0.6	0.4
産業機械製造業	5,250	3,180	8.3	60.6	12	0.7	0.4
電気・電子情報関連産業	4,700	1,715	4.5	36.5	34	1.9	2.0
建設	40,000	3,745	9.8	9.4	122	6.8	3.3
造船・船舶用工業	13,000	1,052	2.7	8.1	6	0.3	0.6
自動車整備	7,000	466	1.2	6.7	12	0.7	2.6
航空	2,200	35	0.1	1.6	0	0.0	0.0
宿泊	22,000	121	0.3	0.6	9	0.5	7.4
農業	36,500	5,040	13.1	13.8	675	37.5	13.4
漁業	9,000	478	1.2	5.3	102	5.7	21.3
飲食料品製造業	34,000	13,826	36.1	40.7	712	39.6	5.1
外食業	53,000	1,749	4.6	3.3	30	1.7	1.7

（出典）法務省「分野別運用方針」、出入国在留管理庁「特定技能 1 号在留外国人数」から筆者作成。

国籍別には（表 8）、全国では、ベトナムが 62.5%と最も多く、フィリピン、中国、インドネシアが続いている。それに対して北海道では、やはりベトナムが 65%と最も多いが、中国の割合が全国に比べて高い。それは、道内の農業や水産加工業においては根強い評価があるためである。

表 8　国籍別特定技能 1 号在留外国人数（2021 年 9 月末現在）

（単位：人、%）

区分		総数	ベトナム	フィリピン	中国	インドネシア	その他
全国		38,337	23,972	3,591	3,194	3,061	4,519
		(100.0)	(62.5)	(9.4)	(8.3)	(8.0)	(11.8)
	北海道	1,798	1,175	74	212	98	239
		(100.0)	(65.4)	(4.1)	(11.8)	(5.5)	(13.3)

（出典）出入国在留管理庁「特定技能 1 号在留外国人数」

特定技能 1 号へのルートは（表 9)、全国では技能実習ルートが 80%であるが、北海道では 90%と高い。そのうち飲食料品製造業では、全国が 91.5%、北海道では 96.5%と技能実習ルートがほとんどを占める。

表 9　特定技能 1 号へのルート（2021 年 9 月末現在）

（単位：人、%）

項　　目	総　数	試験ルート	技能実習ルート	検定ルート	EPA介護福祉士候補者ルート
全　国	38,337(100.0)	7,379(19.2)	30,734(80.2)	42(0.1)	182(0.5)
飲食料品製造業	13,826(100.0)	1,172(8.5)	12,654(91.5)	－	－
北海道	1,798(100.0)	180(10.0)	1,611(89.6)	1(0.1)	6(0.3)
飲食料品製造業	712(100.0)	25(3.5)	687(96.5)	－	－

（出典）出入国在留管理庁「特定技能 1 号在留外国人数」

出入国在留管理庁のデータは、水産加工業を含む飲食料品製造業でまとめられているため、水産加工業の特定技能 1 号の人数を知ることはできない。そこで、北海道の飲食料品製造業は 96.5%が技能実習ルートであることから、表 5 における 2020（令和 2）年の技能実習生の食料品製造業に占める水産加工業の割合（74.0%）から推計すると、2021（令和 3)年 9 月末現在の飲食料品製造業の 712 人のうち水産加工業は 530 人程度と出てくる。

2.3　新型コロナウイルスの感染拡大による影響

2020（令和 2）年 1 月に日本で初めて新型コロナウイルス感染症の陽性者が出て以来、感染者は増え続けたため、改正された「新型インフルエンザ等対策特別措置法」に基づき、4 月に初めて「緊急事態宣言」が発せられた。これを受けて入国制限がとられたほか、国際線の欠航などにより、技能実習生は来日できず[4)]、受入れ企業は必要な労働力を確保できなくなると同時に、技能実習修了者は帰国できなくなった。

そこで出入国在留管理庁は、技能実習は修了しても帰国が困難となった者には、在留資格を「特定活動（6 ヵ月)」に変更する措置を講じた。また、実習先の事情で実習の継続が困難となった者には、「特定活動（最大 1 年)」を付与できることとした。新型コロナウイルスによる技能実習制度の運用への影響についての北海道の調査によれば（表 10)、コロナ禍の長期化に伴い「影響あり」が前年に比べて大幅に増加している。

表 10　監理団体における新型コロナウイルス感染症による影響

（単位：団体、%）

年　次	影響あり	影響が見込まれる	影響なし	わからない	計	調査対象期間
2019年	49(36.8)	28(21.1)	31(23.3)	25(18.8)	133(100.0)	2019.1.1～ 2019.12.31
2020年	151(88.3)	－	17(9.9)	3(1.8)	171(100.0)	2020.4.1～ 2021.3.31

（出典）北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査報告書」

影響の主な内容としては（表 11）、生産ラインの縮小、代替としての派遣労働の導入、帰国できない者の技能実習 3 号への移行や特定技能 1 号での採用、PCR 検査費用や宿泊費など待機費用の発生、航空機の減便による航空運賃の増加などがあげられている。

表 11　新型コロナウイルス感染症の影響

区　分	主　な　内　容
入国関係	人員確保できず生産ラインを減らした（水産加工業・製造業） 入国できず派遣を入れることとなった（農業）
帰国関係	技能実習2号修了者を3号、特定技能1号として残した PCR検査費用、待機費用（宿泊費）、減便による航空運賃の増加
試験関係	試験の中止・延期により在留資格変更が遅延した 外部試験官を施設に入れられず試験実施が困難に（介護）
その他	母国親族から実習を中止して帰国させるよう要請あり

（出典）北海道経済部労働政策局人材育成課
「2020 年度外国人技能実習制度に係る受入状況調査報告書」から筆者再整理。

政府は、外国人を含む個人には 1 人当たり 10 万円の「特別定額給付金」、技能実習生を含む雇用の維持を目的とした「雇用調整助成金」など様々な支援措置を講じた。北海道も「海外人材待機費用緊急補助金」を創設し、来日後の隔離施設での宿泊費に対して 1 人 1 泊最大 1 万円を支払うこととした。

北海道開発協会の「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査[5]によれば、コロナ禍の影響を受ける企業を支援した自治体は 5%しかないが、「特別定額給付金」の申請に対する支援については（表 12）、45.5%の自治体が申請手続きの多言語化や企業への申請協力依頼などを行っており、監理団体・登録支援機関では 81%が「支援した」と答えている。また、帰国できない技能実習生のための在留資格「特定活動」への変更という特例措置について同調査では、監理団体や登録支援機関の 94%が、この措置は「有益だった」と評価している。

表 12　特別定額給付金申請への支援

（単位：市町村、団体、%）

区　分	回答数	支援した	支援の主な内容	支援しなかった
自治体	77 (100.0)	35 (45.5)	申請手続きの多言語化 企業への申請協力依頼	42 (54.5)
監理団体・登録支援機関	43 (100.0)	35 (81.4)		8 (18.6)

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（自治体、監理団体・登録支援機関）2020 年

水産加工業においては、帰国できない技能実習修了者の特定活動への資格変更や特定技能 1 号での採用のほか、自治体による支援が行われている。例えば、水産加工企業が多い根室市では、「外国人技能実習生等出入国臨時支援金」を創設している。これは、国による水際対策のため出入国に要する費用負担が増大していることから、新たに技能実習生等が入国する場合、14 日間の待機の間の宿泊費や食事代、出国する場合は PCR 検査費用に充てるため、技能実習生等 1 人当たり 3 万円を企業に給付するものである。

3. 技能実習制度の問題点と課題

3.1　技能実習制度の問題点

技能実習制度の問題点については、これまでに数多くの論文等が発表されているが、ここでは、制度に係わるもの、受入れ企業側の問題、技能実習生側の問題に大別して整理してみる。

技能実習制度に係わる問題点の第 1 に、技能実習生には受入れ企業や居住地の変更が認められていないことがあげられる。これは、労働者としての人権を無視したものであると、批判が出されているが、技能実習制度の目的が国際貢献であり、労働者として受け入れているわけではないという制度の建前から出てくる問題である。

第 2 は、技能実習生は企業を自ら選べないことである。すなわち、技能実習希望者は、複数の受入れ企業の中から選択する仕組みにはなっていないのである。それに加えて、受入れ企業の労働環境や生活環境などに関する情報が十分に伝えられていないため、技能実習生は不満があっても受入れ企業に縛られてしまうのである。

第 3 は、技能実習生が労働力需給の調整弁に使われていることである。2017（平成 29）年施行の「外国人の技能実習の適正な実施および技能実習生の保護に関する法律（以下「技能実習法」という。）」では、雇用調整の手段としてはならないと規定されているが、景気が悪化した場合に真っ先に切られるのが技能実習生であり、コロナ禍で解雇された事例も出ている。

3.2　受入れ側の問題点－労働関係法令違反

受入れ側の問題は、労働関係法令違反という形で端的に表れている。すなわち、技能実習生には労働関係法令が適用されるが、2017（平成 29）年に「技能実習法」が施行され、労働関係法令をはじめとする措置が強化されたにもかかわらず、違反事業所数は増加している。監督指導をした事業所の違反率は上昇しており、2019（令和元）年には違反率は 72％に達している（表 13）。

表 13　違反事業所数と違反率

項　　目	2017年	2018年	2019年
監督指導実施事業所数	5,966	7,334	9,455
違反事業所数	4,226	5,160	6,796
違反率(%)	70.8	70.4	71.9

（出典）厚生労働省「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況」

違反事項別には、労働時間、安全基準、割増賃金の支払が多く、賃金台帳、賃金の支払がそれに続いている（表 14）。なお、重大かつ悪質なもので送検したのは 34 件で、違反事業所のわずか 0.5％である。受入れ側の法令違反の改善については、受入れ企業の意識改革が何より重要である。しかし、技能実習生を安い労働者と考える企業がまだ多く、技能実習生にかかる様々な費用の低減のために労働関係法令違反をする者も出てくる。

表 14　違反事項別違反事業所数と違反率（2019 年）

項　　目	違反事業所数	違反率(%)	項　　目	違反事業所数	違反率(%)
労働時間	2,035	21.5	労働条件の明示	732	7.7
安全基準	1,977	20.9	衛生基準	708	7.5
割増賃金の支払	1,538	16.3	健康診断	654	6.9
賃金台帳	1,089	11.5	最低賃金の支払	469	5.0
賃金の支払	1,061	11.2	法令等の周知	382	4.0
就業規則	843	8.9	寄宿舎の安全基準	162	1.7

（出典）厚生労働省「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況」2020 年 10 月

監理団体は、受入れ企業を監督・指導する立場にあるが、受入れ企業から技能実習生 1 人当たり毎月 2～4 万円の管理費を徴収して経営が成り立っていることから、違反があっても強い指導ができないという現実がある。したがって、意識改革を迫ると同時に、重大ではなくても違反を繰り返す企業には、受入れ停止など厳しい措置を講ずる必要がある。

3.3　技能実習生側の問題点－失踪

技能実習生側の問題で最も深刻なのは失踪である。失踪は不法滞在、不法就労に結びつきやすく、犯罪に手を染めることにもなりかねないからである。失踪は、技能実習生の在留者数の増加に伴って増える傾向にあるが、失踪者の割合は 2%程度である（表 15）。国別にみると、中国は減少してきているのに対し、ベトナムは急増しており、2019（令和元）年で 6,105 人、全失踪者の 69%を占める。このことから、「ベトナム人は真面目に働くが失踪しやすい」という評価が一般化している。当然、不法残留、不法就労も多い。

表 15　技能実習生の失踪者数の推移

（単位：人、%）

項目		2016年	2017年	2018年	2019年
総数	技能実習生	298, 786	356, 276	424, 394	517, 232
	失踪者数	5, 058	7, 089	9, 052	8, 796
	失踪者の割合	1. 7	2. 0	2. 1	1. 7
国別失踪者（構成比）	ベトナム	2, 025 (40. 0)	3, 751 (52. 9)	5, 801 (64. 1)	6, 105 (69. 4)
	中国	1, 987 (39. 3)	1, 594 (22. 5)	1, 537 (17. 0)	1, 330 (15. 1)
	カンボジア	284 (5. 6)	656 (9. 3)	758 (8. 4)	462 (5. 3)
	ミャンマー	216 (4. 3)	446 (6. 3)	345 (3. 8)	347 (3. 9)
	インドネシア	200 (4. 0)	242 (3. 4)	339 (3. 7)	307 (3. 5)
	その他	346 (6. 8)	400 (5. 6)	272 (3. 0)	245 (2. 8)

（出典）法務省「在留外国人統計」
注：技能実習生数は前年末の在留技能実習生と当年の新規入国技能実習生の合計である。

失踪の動機については、法務省の調査[6]によれば、低賃金が 67%、実習後も働きたい 18%、指導が厳しい 13%、労働時間が長い 7%、暴力を受けた 5%となっている（複数回答）。低賃金が際立って多いが、来日前に考えていたより「稼げない」ことによるものであり、賃金や生活費、労働条件に関する情報不足が主な原因である。

また、失踪技能実習生 5,218 人に対する調査では、937 人（18%）に労働関係法令違反が確認されている。違反の内容は、残業時間等不適正 231 人、割増賃金不払 195 人、賃金からの過大控除 92 人、契約賃金違反 69 人、最低賃金違反 58 人などとなっており、技能実習生の失踪の問題は、裏を返せば受入れ側の問題でもあるのである。

2020（令和 2）年の厚生労働省「賃金構造基本統計調査」によれば、全産業の非正規社員（25～29 歳）の月額賃金は 202,400 円であるのに対して、技能実習生は 161,700 円で、4 万円の差があり、「日本人従業員と同等」の報酬は支払われていない。基本給が少なければ、残業手当に期待することとなるが、それが長時間労働や割増賃金の不払いにつながる。

低賃金のほかに失踪を誘発する原因として、出国前の借金がある。すなわち、母国の送出し機関への手数料や事前研修費用などを支払わなければならず、ブローカーを介在する場合は斡旋料も必要となる。「労働力輸出政策」をとるベトナムでは、日本が禁止している保証金も「ベトナム人労働者海外派遣法」で容認している。これらは借金で賄われることが多く、多額の借金を背負って来日することになる。筆者の調査[7]によれば、ベトナムの技能実習生の平均借金額は 120 万円で、中国の 2 倍である。賃金が低く、残業手当にも大きく期待できなければ、借金返済の目途がつかず、より有利な職場を求めて失踪することになる。また、技能実習生は転職が認められていないため、我慢できなければ失踪という手段に出る。不正確な就労条件を SNS で発信する外国人も失踪を助長している。

したがって、賃金をはじめとする処遇の改善はもとより、技能実習生の不満を聞いたり相談する窓口を地域の弁護士会や労働組合、実績のある NPO の協力を求めて充実させるとともに、技能実習生には、強制送還等の不利益に関する情報提供が必要である。

また、技能実習制度の適正な運用を図るため、14 ヵ国と「二国間取決め」が締結されているが、実効性が担保されていない。2021（令和 3）年 6 月、「外国人技能実習機構」はベトナムにある技能実習生の失踪が多い送出し機関 4 社からの新規受入れを停止すると発表したが、悪質な送出し機関を排除するためには遅きに失した感がある[8]。悪質な送出し機関を排除するため、監理団体が母国で高額な費用を支払っていないか、送出し機関が技能実習生から不当な徴収をしていないかを把握することも必要であるが、北海道開発協会の調査によれば（表 16）、母国での支払額は多くの監理団体が把握しているものの、送出し機関のチェックはなされていない。

表 16　母国での研修費、手続費、斡旋料等の支払額、不当な徴収をしている送出し機関の把握

質　問　区　分	把握している	把握していない	計
母国での研修費、手続費、斡旋料等の支払額	30(83.3)	6(16.7)	36(100.0)
不当な徴収をしている送出し機関	6(16.7)	30(83.3)	36(100.0)

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（監理団体・登録支援機関）2020 年

3.4　技能実習制度の課題

北海道開発協会の調査結果から、監理団体と登録支援機関があげた技能実習制度の改善要望をみると（表 17）、書類・手続、制度と運用、対象職種、技能試験まで広範囲にわたっている。その中で、技能実習制度と特定技能 1 号の扱いについての二つが注目される。

表 17　監理団体・登録支援機関による技能実習制度の改善要望
（回答 25 団体、複数回答）

区　分	改　善　要　望
書類・手続	書類の簡素化(5)、技能実習生の監理のための手続の簡素化と経費の削減 提出書類のデジタル化、技能実習生の認定までの期間短縮
制度	特定技能1号に技能実習制度をリンクさせない、技能実習制度と特定技能の統一 日本人と技能実習生がともに向上できるような仕組みへの改善
制度運用	制度運用の弾力化、受入れ人数制限の緩和、優良実習実施者・団体の判断基準の緩和 企業に落ち度がない失踪等の場合の実習生の罰則化、講習時における生活習慣、法理解等の充実 技能実習3号移行時の実習生と受入れ企業への優遇措置、宿舎の条件緩和 技能実習計画書作成の廃止、技能実習計画の審査基準の実態への即応化
対象職種	受入れ可能な職種の拡大、地方的な職種(削蹄業等)の拡充、実習期間遵守の規定(2) 漁業における業種の一本化と拡大、JAによる農作業請負方式の弾力化 同じ工場内での類似作業の容認、建設機械職種における除雪作業の容認 技能実習制度における職種や作業の厚労省所管の技能士と各省所管の許認可区分との整合性の確保
技能試験	大都市偏重の技能試験地の拡大、試験内容の適正化(作業に関係のない出題はしない等)

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（監理団体・登録支援機関)」2020 年から筆者再整理。
注：(　) は回答数

一つ目は、特定技能 1 号に技能実習制度をリンクさせないよう改善する要望である。この要望は、特定技能 1 号が技能実習からの移行が中心となっているため、技能実習生に対してより高度の仕事と給与という期待を持たせてしまったということによるものであろう。

二つ目は、技能実習制度と特定技能 1 号の統合である。統合の仕方には、特定技能 1 号を技能実習制度に統合する方法と、技能実習制度を廃止して特定技能 1 号に一本化する方法がある。後者の方法は、特定技能 1 号の創設当初から提起されていたが、回答者が監理団体であることを考えれば、前者の方法と考えるのが妥当であろう。いずれにしても、この二つの改善要望は、現状では実現は難しいと考えざるを得ない。

前述のように、技能実習制度の問題点は、受入れ企業側では「技能実習法」施行後も労働関係法令違反が多いこと、技能実習生側には失踪が増え続けていることに象徴的に表れており、これらの問題が双方に密接な関連を有している。また、制度や運用の問題点として、①技能実習生には受入れ企業や居住地の変更は認められていないこと、②企業を自ら選べないこと、③労働力需給の調整弁に使われていることをあげた。

これらの問題は、当面は解決が難しいが、今後に残された課題である。そこで当面の改善策として二つ提案してみたい。その一つ目は、②の技能実習生は企業を選べないことについてである。これまでは受入れを希望する企業が監理団体を通じて送出し機関にその都度募集を提示しているが、それでは実習希望者には受入れ企業を選択する余地が少ない。そこで、日本の政府機関が複数の送出し機関に対し、定期的に複数の受入れ企業に関する業務内容、居住地、宿舎や給料、残業時間等の情報を提供することを提案したい。それによって実習希望者に選択の幅を広げ、受入れ企業とのミスマッチを減らすことができる。

二つ目は、③の労働力需給の調整弁としないための措置である。技能実習生を解雇する場合には、監理団体を通じて労働行政担当官署に届出義務を課し、当該官署がその正当性を判断することにすれば、安易な解雇を抑止できる。

技能実習制度の運用に多くの問題を抱えている企業は、その業界から撤退すべきだという意見も一方にある。しかし、技能実習生を受け入れている企業は、零細・中小規模経営が中心で、省力化のために機械化する資金力が乏しく、賃金をはじめとする労働環境を改善する余地も少ない。したがって、この意見を通すなら、多くの経営は行き詰まり地域経済を維持できないという現実もあることを認識しなければならない。

4. 特定技能１号の問題点と課題

4.1　政府の目論見との乖離の要因

北海道開発協会が監理団体と登録支援機関に対して行ったアンケート調査によれば（表18)、制度とその運用に関しては、手続・申請書類が煩雑、国内外での試験が少ないなどが多くあげられているが、時給の高い都市部に集中し、必要な地域に集まらないとの指摘もある。これは、特定技能１号の創設当初から予想されていたことであり、現にそのような傾向がみられる[9)]。また､企業は単純労働者を求めているという理由もあげられており、特定技能１号が必ずしも期待されたものではないことがうかがわれる。

表 18　特定技能１号の採用が政府の目論見を下回っている理由
（回答 28 団体、複数回答）

区　　分	要　　因
制度とその運用	手続・申請書類が煩雑(5)、国内・国外での試験が少ない(6) 試験なしで移行する際の技能実習期間の要件が厳しすぎる(2) 企業がほしいのは介護分野を除けば単純労働者、制度が未熟、制約が多い 制度が都市と地方で画一的で実態が伴っていない、全職種が対象となっていない 賃金等の条件が厳しすぎる、時給の高い都市部に集中し、必要な地域に集まらない(2) 送出し国の準備が整っていない、日本政府が送出し国の制度を十分に理解していない
採用側の事情	3年サイクルで技能実習生を受け入れてきたので対応できなかった、受入側の準備不足 技能実習生で十分と考える企業が多い、日本人を雇うより手間がかかる 登録支援機関の委託料など労働コストが割高、転職できるので企業が積極的に採用しない(3) 制度の認知度が低く法令が難解、企業が技能実習と特定技能の違いを理解していない 登録支援機関として人材ビジネスにはなりにくいので積極性に欠ける
技能実習生の能力	語学力が低く、日本人と同等の給料を払える者が少ない(3) 技能実習生と同等の能力の者が多く移行させたい者が少ない
分野別	介護分野では日本語能力が要求され、外国人にはハードルが高く雇用側も安心して任せられない 建設分野ではJAC(建設技能人材機構)の会員でない場合、加盟が義務で登録料や会費が高額(5) 漁業分野では漁船漁業と養殖漁業の区分があり、漁期による業務の違いが考慮されていない(2)
その他	コロナウイルス感染拡大の影響(3)

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（監理団体・登録支援機関)」2020 年から筆者再整理。
注：(　) は回答数

採用側の理由としては、同一分野内での転職が認められているので積極的に採用しないことがあげられている。今後、現在の職場に不満な者が転職するようになれば、大都市圏に集まる傾向はさらに強まると予想される。また、技能実習生で仕事は対応できること、登録支援機関への月 2～4 万円の委託費等により日本人より労働コストが高いことなどが

あげられており、技能実習生の方が転職リスクのある特定技能 1 号より「使い勝手がよい」と考えられているのである。また、移行させる技能実習生の能力については、日本語能力が低く、日本人従業員と同等の給与を支払うに足る者が少ないことがあげられている。

以上を整理すると、第 1 に、特定技能 1 号の申請手続や採用後の入管への報告などの煩わしさがあげられる。第 2 は、企業は未熟練労働者を求めているのであって、特定技能 1 号に大きく期待していないことである。それは、技能実習生を 3 年程度のサイクルで受け入れる方が得策と考えられているからである。第 3 は、転職のリスクを避けたいということであるが、労働者の職業選択の自由を保証すべきだという考え方は、採用者側には受入れ難いのである。第 4 は、日本人従業員と同等の賃金を支払わなければならないことである。すなわち、仕事の内容は技能実習時と大きく変わらないのに高い賃金を払いたくないということである。

4.2　特定技能 1 号採用水産加工企業の考え方

北海道開発協会のアンケート調査は、分野に関わらずに監理団体と登録支援機関に対して行ったものであり、さらに現場の実態を把握するには、採用した企業、特定技能 1 号に移行した者、その予備軍である技能実習生の事情や考え方などを探る必要がある。そこで筆者は、渡島管内とオホーツク管内で、特定技能 1 号を採用した水産加工企業、そこに採用された特定技能 1 号と受け入れている技能実習生に対して聞き取り調査とアンケート調査を行った[10]。ここでは、紙幅の制約から調査結果の要約にとどめ、詳細は 2022 年 8 月刊行予定の北日本漁業経済学会「北日本漁業」第 50 号を参照されたい[11]。

まず、特定技能 1 号を採用した企業への調査であるが、渡島管内 7 社、オホーツク管内 3 社である。特定技能 1 号は 1 人から 11 人で、国籍は中国とベトナムが多い。採用した理由としては、労働力確保のためが多いが、技能実習生の指導のためとするものも 2 社、コロナ禍で帰国できない者を特定技能 1 号として採用したところも 2 社ある。

給与は、すべてが時給月給制である[12]。時給は 861 円から 960 円と幅が広いが、技能実習生と同額か 1～8%増しである。待遇は技能実習生と同等としているものが多いが、給与の低さを宿舎費や光熱費を徴収しないことで対応しているところもある。採用後の評価としては、「期待外れ」が 2 社あるが、他の 8 社は「期待どおり」としており、日本語能力については、4 社が仕事の面で「支障あり」としている。転職の希望が出された場合は、1 社が「拒否する」ほかは、「転職しないよう説得」や「雇用期間を守るよう説得」、「仕方がない」など消極的な容認の姿勢が目立つ。

コロナ禍が落ち着くとみられる 4～5 年後の特定技能 1 号の見込みについては、「現状維持」が 1 社、「転職の恐れがあるので採用しない」が 1 社ある。また、今後の業務量によるとした 1 社を除く 7 社は「増やす」と回答しており、増やす人数は 10 人から 60 人程度まで幅が広い。

特定技能 1 号の制度の改善については、①申請書類・手続の簡素化、②登録支援機関への委託料の引下げ、③監理団体と登録支援機関の責任の明確化と行政の関与、④転職条件の厳格化、⑤季節的に繁閑がある分野への派遣型の容認、⑥技能実習制度の特定技能への一本化があげられている。

この採用企業への調査結果から、政府の目論見を下回っている要因としては、①転職が認められていること、②日本人より採用コストが高いこと、③技能実習生の方が「使い勝手がよい」こと、④日本人従業員と同等の賃金を支払わなければならないこと、⑤日本人従業員と同等以上の給与を支払うに足る者が少ないことと整理することができる。

4.3　水産加工企業に採用された特定技能１号と技能実習生の考え方

採用された特定技能１号への調査は、渡島管内６社、オホーツク管内３社で、調査人数は合計 33 人である。また、技能実習生への調査は、渡島管内とオホーツク管内の 2 社、調査人数は合計 170 人である。以下では、中国とベトナムを対比しながらみていく。

その属性をみると（表 19)、性別にはベトナムはほとんどが女性であるが、中国は男性が 2～3 割を占める。婚歴は、中国は既婚が 60%以上であるのに対して、ベトナムは 70%以上が未婚と対照的である。年齢は、中国は 30 歳代、ベトナムは 20 歳代が多く、平均年齢は中国が 36.1 歳と 32.6 歳、ベトナムが 27.1 歳と 24.5 歳で、8 歳以上の開きがある。

表 19　水産加工企業に採用された特定技能１号と受入れ技能実習生の属性

（単位：人、%）

区分	国籍	回答数	性別		婚歴			年齢				
			男	女	未婚	既婚	不明	20歳代	30歳代	40歳代	不明	平均年齢（歳）
特定技能1号	中国	19(100.0)	6(31.6)	13(68.4)	3(15.8)	15(78.9)	1(5.3)	1(5.3)	15(78.9)	2(10.5)	1(5.3)	36.1
	ベトナム	11(100.0)		11(100.0)	9(81.8)	2(18.2)		7(63.6)	4(36.4)			27.1
技能実習生	中国	127(100.0)	29(22.8)	98(77.2)	46(36.2)	81(63.8)		36(28.3)	74(58.3)	16(12.6)	1(0.8)	32.6
	ベトナム	43(100.0)	3(7.0)	40(93.0)	31(72.1)	12(27.9)		39(90.7)	4(9.3)			24.5

（出典）筆者による「採用された特定技能１号のアンケート調査」と「特定技能１号採用企業の技能実習生アンケート調査」2021.3
注：特定技能１号には中国、ベトナムのほか、タイが３人いるが、少数なので記載していない。

採用された特定技能１号への調査結果からみていく。特定技能１号へ移行した理由については、中国では家族のためをあげる者が多いのに対して、ベトナムではその他に自分のためと答える者が多い。特定技能１号としての在留希望年数は、3 年以下が中国は 26%であるが、ベトナムでは 55%を占める。その一方、中国では 6 年以上を希望する者が 63%もおり、長期に日本で働いて貯蓄したいとする希望が強いと考えられる。

技能実習の時から増加した月額給料は、いずれも１万円程度で差がなく、特定技能１号として採用されても給料はわずかしか増えていない。転職については、中国が「条件次第で考える」が 63%、ベトナムは 45%と高い。移行に際して制約となった要因は 、中国では家族帯同が認められていないことを多くあげているのに対して、ベトナムでは結婚が遅れる、給料が少ない、都会志向が強く地方には行きたくないことをあげている。

一方、技能実習生に対する調査では、特定技能 1 号への移行の希望については、「希望する」が中国では 57%、ベトナムは 65%と多いが、技能実習が進み、特定技能 1 号の実態を知るにしたがって、その割合は低下するものと考えられる。また、「まだ決めていない」者も中国で 39%、ベトナムで 33%いる。

特定技能１号としての在留希望年数については、中国、ベトナムとも５年以内とする者が多いが、その中で３年以内が中国で40%いる。移行に際しての制約要因として、中国では「親や子供がいる」、「家族帯同ができない」をあげる者が多く、ベトナムでは、「結婚が遅くなる」ことが最も多くあげられている。

このような中国とベトナムの特定技能 1 号への移行についての考え方の違いは、性別、婚歴、年齢、家族環境など個人的事情が大きく影響している。

以上のことから、政府の目論見を下回った要因の一つ目として、個人的事情をあげることができる。ベトナムでは都会志向が強く地方に行きたがらないなど、これまで見過ごされてきた個人的事情が無視できない要因であることも認識しなければならない。

二つ目は、特定技能１号の現状の待遇が技能実習生にとって魅力あるものではないことである。コロナ禍で帰国が困難になり、特定活動への資格変更や特定技能１号に移行する道もあったのに、ほとんどの技能実習生が困難を乗り越えて帰国してしまったことが何よりの証左である[13]。

三つ目は、「条件次第で」転職を考える者が多いことである。このことは、採用側の転職が認められていることに対する不安を裏付けている。

4.4　特定技能１号の問題点と課題

まず、北海道開発協会のアンケート調査からみると（表 20）、特定技能１号のデメリットとしては、申請書類が多く煩雑、登録支援機関への委託料が高額で日本人並みの給与を払えば採用コストが高くなる、同一分野内での転職が認められているため大都市へ流出する恐れなどがあげられている。

改善すべき点としては、手続や文書の削減、事務負担の軽減、適応職種の拡大、移行要件の緩和や改善、登録支援機関のあり方の改善、転職の制限などがあげられている。

特定技能１号が、「単純労働者は受け入れない」という従来方針を維持した上で、「専門的・技術的分野」といわれる「技術・人文知識・国際業務」、「技能」などの中に、技能の熟練レベルがやや劣るカテゴリーとして新たな在留資格が創設されたことは、一歩前進と評価できる。しかし、北海道開発協会の調査結果と筆者の調査から、次のような問題点が指摘できる。

表 20　特定技能１号のデメリットと改善すべき点（回答 14 団体、複数回答）

デメリット	改善すべき点
申請書類、採用後の報告文書が多く煩雑(4)	手続の簡素化と文書の削減(2)
登録支援機関への委託費が嵩むため、同等の待遇で雇用すれば労働コストは日本人従業員よりも割高となる(4)	書類上の対応が多いので事務的な負担の軽減(四半期の届出の改善等)
	日本人並みに扱うのならば報告や届出義務はなくすべき
転職が認められているため、大都市圏へ流出する懸念がある(2)	対応職種の拡大、 移行要件の緩和、実習期間より試験を重視すべき
就労期限があり、日本語や仕事の能力も十分でなく、日本人以上にコストがかかるのに同等以上の給料を求められる	給料は就労希望者と雇用側の話し合いで決めるべき
	一定の給与水準を条件とした複数年契約の容認
在留期間に通算5年の上限がある	転職の制限
金で引き抜かれるおそれがある	悪質な登録支援機関排除のため、登録支援機関を登録制から許可制への変更
	登録支援機関の支援項目の大幅削減と登録支援機関への委託費の上限の法定化

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（監理団体・登録支援機関）2020 年から筆者再整理。
注：（　）は回答数

その第 1 は、技能実習からの移行を主たるルートとしたことである。これによって、問題の多い技能実習制度は温存されることになったが、技能実習制度の抜本的な変革が望めない現状では、前述の技能実習制度とその運用の適正化を図るしかない。

第 2 は、技能実習生と大差ない業務に就いているという実態である。技能実習生よりは高度の知識・技能を持つものとしながら、実際にはそうなっていないのである。これは、技能実習制度の延長線上に特定技能 1 号を位置づけなければならなったことに起因する。また、日本人従業員と同様の仕事をさせることが難しいという事情もあるが、どのような仕事をさせるかは採用側に委ねられており、改善策を見出すことは難しい。

第 3 は、転職を同一分野内とはいえ無条件に容認したことである。それによって、条件次第で転職を考える者が多く、採用者側は転職リスクから採用に消極的になる。改善策としては、転職は同一都道府県内に限るという条件をつけることが考えられる。それによって、賃金の高い地域への集中をある程度抑えることができる。

第 4 は、5 年より短い期間での在留を望むものが少なくないことである。これは、技能実習生の来日目的が短期の「出稼ぎ」であるからである。政府は技能実習から特定技能 1 号に移行する者が多いと見込んだが、家族帯同が認められず、最長 10 年間も家族と離れて日本で生活することに抵抗を感じる者も多いのである。これについても、就労期間は本人の意思を尊重しなければならないから、改善策を見出すことは難しいが、雇用契約に満たない退職については、調停する仕組みが考えられてよい。

第 5 は、日本人従業員と同等以上の給与を支払うことが求められていることである。実際には技能実習時より 1 万円程度の給料引き上げでしかなく、日本人従業員との開きは大きい。採用側からは、日本人と同等の給与を支払うに足る日本語や仕事の能力がないことがあげられているが、そのためには、技能実習からの移行の要件を厳しくする必要がある。しかし、移行者が少ない現状では必要な労働力を確保できないジレンマがある。

このような問題点の多くは、特定技能 1 号の位置づけなど制度設計上の無理、理念と実態の乖離から生じており、技能実習からの移行を主とするなら、技能実習制度と特定技能 1 号を通じた改善が望まれる。

5. アジアの外国人未熟練労働者の受入れ政策からの示唆

5.1 アジアの外国人未熟練労働者の受入れ政策

未熟練労働者の争奪戦は世界で繰り広げられているが、とくにアジアのシンガポール、台湾、韓国とは厳しさを増しており、日本が未熟練労働者を受け入れようとするなら、競争相手がどのような政策をとっているかを知ることは重要である。

まず、シンガポール、台湾、韓国の外国人未熟練労働者の受入れ政策の要点をみていく（表 21）。その受入れ方には、「労働許可制」、「雇用許可制」の違い[14]はあるが、共通するのは、未熟練労働者を正面から受け入れ、外国人労働者の雇用に関する法律を有していることである。それに対して日本は、未熟練労働者は受け入れず、「出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）」はあるものの、外国人労働者全般にわたる法律はない。

表 21　アジアの未熟練外国人労働者の受入れ政策の比較

項　　目	シンガポール	台　　湾	韓　　国
外国人労働者雇用の法律	外国労働者雇用法(1990) 外国人材雇用法(改正2007)	外国人就業服務法(1992)	外国人労働者雇用法(2003) 在韓外国人処遇基本法(2010)
受入れ制度	労働許可制	雇用許可制に近い	雇用許可制
受入れ対象国	業種別の指定	二国間協定	送出し国との覚書
受入れ企業への雇用制限	就労ビザ発行上限と雇用上限率	雇用上限率	総量規制と業種別許可人数制
送出し機関	人材仲介会社	人材仲介会社(直接雇用もあり)	人材仲介会社を排除
労働市場テスト	労働許可制にはなし	あり	あり
最長雇用期間	基礎レベルのR2は14年	12年(介護は14年)	9年8ヵ月
転職	不可	同業種であれば3回まで可	雇用主の都合で就労が継続できない場合は3回まで可
家族帯同	不可	不可	不可
雇用企業の社会的費用負担	外国人雇用税	就業安定費	なし

（出典）関連資料から筆者作成。

受入れ対象国は、シンガポールは業種別に指定しているのに対し、台湾と韓国は二国間協定や覚書を交わした国に限定している。日本では二国間協定は締結しているが、受入れ国を限定していない。外国人の雇用制限については、台湾では「雇用上限率」を設け、シンガポールではビザ発行の上限を設けて受入れ総量をコントロールし、「雇用上限率」を設定している。韓国では、外国人労働者雇用の総量規制と業種別に人数制限を行っている。

送出し機関は、韓国では人材派遣会社を完全に排除しているのに対し、他の国と地域は人材仲介業者の介在を認めている。自国労働者の雇用を優先するための「労働市場テスト[15)]」は、シンガポールでは未熟練労働者の雇用に際しては義務付けていないが、台湾と韓国では、それを義務付けている。最長雇用期間は、9 年 8 ヵ月から 14 年となっており、日本でも技能実習と特定技能 1 号を通算すれば 8 年から 10 年である。

転職は、シンガポールでは認めていないが、台湾と韓国では条件付きで 3 回まで認めている。家族帯同については、いずれも認めていない。雇用企業の社会的費用負担については、シンガポールでは「外国人雇用税」、台湾では「就業安定費」という形で課しているのに対し、韓国では政府と地方自治体がほぼ全額を負担している。

5.2　日本への示唆

これまでみてきたシンガポール、台湾、韓国の外国人未熟練労働者の受入れ制度を整理すると、これらの国と地域に共通するのは、①未熟練労働者に就労資格を与えていること、②外国人労働者雇用に関する法律を制定していること、③自国・地域の労働者の雇用を優先していること、④受入れ人数の制限を行い、それを適宜変更していること、⑤最長雇用期間が 10 年近く又はそれ以上となっていること、⑥家族帯同を認めていないことである。

これらから日本が学ぶべき方策について、その方向性だけを記すと、その第 1 は、未熟練労働者に就労資格を与えることである。生産年齢人口が減少し、労働力不足が長期化する中で、外国人未熟練労働者の受け入れは不可避と考えなければならないからである。

第 2 は、外国人労働者の受入れと管理に関する法律の制定である。「入管法」だけで受け入れた外国人労働者を管理することは困難であるからである。その法律に基づいて、政府に助言を与える第三者機関を設置することも必要である。

第 3 は、人材仲介業者の介入を極力少なくすることである。そのためには韓国のように、受入れに政府関係機関が積極的に関与する仕組みを構築する必要がある。それができない場合でも、台湾のように人材仲介会社をランク分けして評価し、不良仲介業者を排除することを考える必要がある。

第 4 は、「労働市場テスト」の実施である。これは、自国民の雇用を優先するためのものであるが、受け入れる業種と人数を可視化すれば、多くの国民に外国人労働者の受入れを納得させることができる。

第 5 は、外国人労働者の受入れに伴う行政コストの一部受益者負担である。シンガポールでは「外国人雇用税」、台湾は「就業安定費」を受益者である雇用主から徴収している。それによって、受入れに伴う行政コストの一部に充てることができる。また、税額の水準を業種や事業主の規模に応じて設定することにより、市場原理を通じて外国人労働者の雇用を調整することができる。

政府は、「特定技能」という新たな在留資格を創設したが、「単純労働者は受け入れない」という基本方針に変わりはない。しかし、外国人労働者にとって魅力的な受入れ制度の構築が必要であり、政府にはそのことについて国民的議論をする姿勢が求められる。

6. 外国人労働者に選ばれる北海道となるための条件

6.1 不徹底な日本の共生政策

在留資格「特定技能」が 2018 年に「入管法」の改正が成立したと同時に、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が公表された。その具体策は 197 項目にも及び、担当はほぼ全省庁にわたっており、日本語教育を取り上げても文部科学省、法務省、総務省、厚生労働省、経済産業省にまたがっている。しかも、その具体策の多くは各省庁の補助事業が中心となっているため、補助事業を活用するか否かは地方自治体や活動主体に委ねられており、実施される保証はない。

これが前述のシンガポールであれば、官民から選ばれた「国民統合評議会」が一元的に担っており、韓国では、「在韓外国人処遇基本法（2007 年）」や「多文化家族支援法（2008 年）」などにより、法的根拠をもった「社会統合プログラム」が実行されている。それに比べて、日本は「移民政策はとらない」という姿勢から、「共生政策[16)]」は法的根拠をもたず、極めて不徹底なものとなっている。

北海道は、第 1 期（2015～2019 年）に引き続き「第 2 期北海道創生総合戦略（2020～2024 年）」を策定し、基本戦略の一つとして「北海道に住みたくなる、戻りたくなる魅力あふれた社会」を掲げているが、その施策の内容は貧弱である。

そこで、共生政策を法制化し、「多文化共生推進法（仮称）」の制定を提案したい。2019（令和元）年 6 月に外国人のための日本語教育を強化推進するため、「日本語教育の推進に関する法律（以下「日本語教育推進法」。）」が公布・施行された。その第 4 条から第 6 条に、国の責務、地方公共団体の責務、事業主の責務が書かれている。責務といっても、その方向性について記述しているだけであるが、一定の拘束力はある。

「移民政策はとらない」という姿勢をとりつつも、同法を制定したのであるから、「多文化共生推進法（仮称）」が制定できないはずはない。その法律に基づいて組織と予算の一元化を図れば、より強力な共生政策を実行できる。

6.2　外国人労働者にとっての北海道の労働環境の特徴

北海道の外国人労働者の生活を含む労働環境の特徴としては、第 1 に、積雪寒冷など厳しい気象条件があげられる。北海道に来ている外国人労働者はアジアの雪の少ない国の出身者が多く、北海道の冬は初めて体験する非常に厳しい環境である。都府県にも同様の地域はあるが、その期間が北海道では格段に長く、かつ厳しい。

第 2 は、多くの外国人が従事している農業や水産加工業は、人口減少地域に立地していることである。

第 3 は、広域に分散して従事し生活していることである。北海道の農村は散居式の居住形態をとっており、水産加工場も海岸線に沿って散在している。

第 4 は、交通条件が極めて悪いことである。鉄道は廃線が続き、バスも不採算路線の廃止や減便など、これまで以上に交通条件は悪化している。自転車も降雪後は乗ることができない。自動車と運転免許を持たない外国人労働者は孤立状態におかれている。

第 5 は、大都市に遠く、娯楽やショッピングなどを楽しむことが難しいことである。都府県では 1 時間以内で近くの都市に行けるが、北海道では数時間かかる。食品や日用品の買物さえ受入れ先の好意で月に数回連れていってもらっている。

このように、北海道の労働環境は都府県に比較して劣悪と言わざるを得ないのである。自然に恵まれ、人も開放的であることを指摘する向きもあるが、それを理由に北海道で働く外国人労働者は極めて少ない。

6.3　選ばれる北海道にするための提案

このような労働環境を改善することは、現状では難しいと考えなければならない。その中で、外国人労働者に北海道を選んでもらうためには、労働環境の劣悪さをカバーする条件を整備することが重要である。

技能実習や特定技能 1 号を希望した最大の理由は、「金を稼ぐ」ことであるが、日本文化や日本語を学びたいという理由もそれに続いている。したがって、恵まれない労働環境を克服する現実的な対応としては、北海道で働けば、日本語教育を十分に受けられ、地域住民と濃密な交流ができるという評価が得られるような体制を構築するしかない。

日本語教育に関しては、日本語教室の開設が考えられるが、外国人労働者は休日しか時間がとれず、開設しても交通が不便で通えない、バスがあっても料金が高く負担が重い。循環ミニバスの運行や交通費補助なども考えられるが、費用負担が大きい。

そこで、オンラインを活用した日本語教室を提案したい。それも受入れ企業や自治体ごとにやるのではなく、周辺の複数の受入れ企業や自治体が協力して実施するのである。ネット環境の整備は受入れ企業が行い、講師は日本語教育資格をもつ者だけでなく、教師経験者も活用すればよい。また、日本語学習のモチベーションを上げるために、日本語試験の受験を勧めるほか、日本語スピーチ大会や作文コンクールを開催することも考えられる。

2015（平成 27）年 10 月に日本で最初の公立の「東川日本語学校」が開設され、介護専門学校や道内複数の町村と連携して相当の成果をあげている。また、紋別市でも 2025（令和 7）年開校をめざして準備が進められている。これらの日本語学校は専属の日本語教師を抱えているから、周辺の市町村の拠点として、外国人労働者とオンラインで結んで、外国人のための日本語教育の体制を整備することも必要である。

日本の文化を学んでもらうためには、地域住民との交流を活発化しなければならない。そのプログラムとしては、運動会や学芸会など学校行事への参加、生け花や茶道などの体験、夏祭への参加など様々なものが考えられるが、重要なのは切れ目ない年間スケジュールを組んで、それを発信し、実行することである。また、地域との交流では、相手の文化や料理などを紹介してもらうなど双方向で進めることが重要である。

日本の生活習慣については日常生活の中で学ぶことができるが、一方的な押し付けになってはならない。日本には「郷に入っては郷に従え」という言葉があるが、相手の生活習慣も理解し、尊重しなければならない。そのためには、外国人労働者を講師に、受入れ企業の職員と家族、地域住民に相手国の生活習慣を学ぶ機会を作ることも必要である。

このような外国人労働者のための活動内容をネットで発信し、PR していくことが必要であり、その活動の積み重ねにより情報を更新していかなければならない。

最も重要なのは、日本語教育や地域交流を誰が中心になって担うかである。北海道開発協会による自治体へのアンケート調査によれば、外国人材の受入れ拡大により期待される効果として（表 22）、「地域の労働力・担い手の確保」が最も多く、90％の自治体がその効果を期待している。続いて「地域経済の活性化」が 56％、「地域の人口減対策」が 38％となっている。つまり、自治体は人口の減少と高齢化の中で、外国人労働者の受入れ拡大による労働力の確保を通じて地域経済の活性化を図ろうとしているのである。

表 22　外国人材の受入れ拡大により期待される効果（回答 79 自治体、複数回答）

項　　目	回答数	割合(%)
地域の労働力・担い手の確保	71	89.9
地域経済の活性化	44	55.7
地域の人口減対策	30	38.0
多文化共生社会づくりを担う人材の育成	25	31.6
地域産品の海外販路開拓	5	6.3
地域資源を活かした新規事業展開	2	2.5
特になし	4	5.1
その他	1	1.3

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（自治体）2020 年から筆者再整理。

外国人労働者の受入れによる直接的なメリットは企業が享受するものの、間接的には自治体に好影響をもたらすと考えているならば、地域に受け入れるための条件である共生のための取組みの中心を自治体が担うことの意義がみえてくる。しかし、外国人労働者を特別扱いすることは行政としては限界がある。また、自治体の首長は 4 年ごとに選挙を経なければならず、共生のための取組みは地域住民に受け入れられるものでなければならない。

最も大きな問題は、取組みのための人材と財源である。自治体が中心になるにしても、外国人労働者を受け入れている企業も相応の負担をする必要があり、積極的に国や北海道の補助事業を活用しなければならない。また、地域住民、NPO、寺や神社、キリスト教会の協力を得ることも必要である。

行政が外国人労働者の支援に中心的な役割を果たしている紋別市の事例もあるが、それを全道に普遍化することは困難である。地域の実情に即したやり方を考えて、実行するしかない。また、地域の交流や日本語教育を効果的に行うためには、どのような外国人が、どこに居住しているかの情報を地図化することも必要である。

おわりに

これまで、技能実習制度や特定技能 1 号をめぐる諸問題についてみてきたが、技能実習制度の問題を根本的に解決するには、技能実習制度を廃止し、未熟練労働者を正面から受け入れることが必要である。しかしながら、政府が「単純労働者は受け入れない」という姿勢を維持し、国民的合意も得られていない状況では、当面は難しいと考えざるを得ない。

特定技能 1 号については、今後の展開を注視しなければならないが、政府の目論見を大幅に下回っている要因として、技能実習からの移行に大きく期待していたものの、技能実習生の性別、婚歴、年齢、家族環境など個人的事情が大きく影響していること、技能実習生にとって、特定技能 1 号が魅力的なものとなっていないこと、同一分野内とはいえ転職を容認したことが企業を採用に消極的にさせていることなどを明らかにした。その解決のためには、家族帯同の容認、転職リスクの緩和などが必要である。

「共生政策」については、それに関する法律を持たず、関係省庁がそれぞれに事業を実施しても効果的な施策の展開は望めない。そのために、「多文化共生推進法（仮称）」の制定を提案した。

北海道の恵まれない労働環境を改善する道は現状では見つからないが、外国人労働者に北海道が「選ばれる」ためには、都府県に優る日本語の教育環境や活発な地域との交流という魅力を発信していくしかない。そのためには、周辺自治体がまとまって先頭に立ちながらも、受入れ企業、監理団体や登録支援機関、地域住民とともに連携し、協力して進めていかなければならない。

最後に、3 年間にわたり研究会の運営にご尽力されてきた事務局の皆様、研究会や現地調査でご指導いただいた研究会メンバーの皆様に深甚なる感謝の意を申し上げる。

【注釈】

1) 全国の製造業に占める食料品製造業の割合は 9.0%であるが、北海道は 34.9%を占める（2018 年「工業統計調査」）。

2) 北海道経済部食関連産業室の「北海道の食品工業の現状」の原データである「工業統計」における区分であるが、本文中では「水産加工業」と表示する。

3) 孔麗（2018）「イカ不漁が産地依存型産業に与えた影響とその対応－函館市における実態調査から」、北日本漁業経済学会「北日本漁業」第 46 号、p109。

4) 北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」によれば、2020 年の技能実習生の新規受入れ数は、2019 年に比較して 44%減少している。

5) 北海道開発協会は、2020 年 10 月、道内の外国人が 50 人以上居住する 114 自治体と、道内に事務所を置く監理団体及び登録支援機関 181 団体を対象に、別々の調査票を郵送してアンケート調査を実施した。その結果は自治体と団体に区分して整理されている。

6) 法務省（2019）技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム「調査・検討結果報告書」。

7) 10)による調査。

8) 韓国でもベトナム人の失踪に苦慮していたが、2012（平成 24）年 8 月から 2016（平成 28）年 5 月までベトナムからの新規受入れの中止など厳しい措置をとっている。

9) 2020 年の都道府県別の最低賃金と 2021 年 9 月末の特定技能 1 号の在留数の間には、相関係数 r＝0.7813 の関係があり、最低賃金の高い地域ほど特定技能 1 号の在留者数が多い傾向にある。

10) 調査は 2021 年 3 月から 5 月に行い、採用企業には企業を訪問して聞き取りをした。特定技能 1 号として採用された者に対しては聞き取りと調査票配布、技能実習生に対しては調査票配布で行った。なお、本調査は北海道教育大学令和 2 年度学長戦略経費学術研究推進経費による助成研究の一部である。

11) 投稿論文は、2021 年 10 月 8～9 日に行われた北日本漁業経済学会第 50 回大会での報告原稿を修正加筆したものである。

12) 法律に規定された用語ではないが社会一般で使われており、月の労働時間に時間当たり賃金を乗じて、月単位で支払う形態である。割増賃金が適用される時間外手当はそれに加わる。

13) 技能実習生のうち特定技能 1 号に移行した者の割合を推計してみる。法務省の「在留外国人統計」によれば、特定技能 1 号への移行の候補者とみられる 2020 年 12 月末現在の技能実習 2 号と 3 号の在留者数は全道で 10,121 人である。一方、出入国在留管理庁の「特定技能 1 号在留外国人数」によれば、2021 年 9 月末現在で技能実習から特定技能 1 号に移行した者は 1,611 人であり、その割合は 16%にすぎない。残り

の 84%の技能実習生は特定技能 1 号に移行せず、コロナ禍で出国が難しい中でも実習修了後に帰国したと考えられる。

14) 「労働許可制」とは、外国人労働者に雇用されて働くことを認めるもので、「雇用許可制」は、雇用主に外国人労働者の雇用を許可し、外国人労働者に就労ビザを発給するものである。

15) 労働市場テストは、外国人労働者を雇用しようとする企業は、新聞や公的機関の雇用情報サイトに自国民を対象とした採用広告を出し、一定の期間内に自国労働者の応募がないことが確認された場合に、雇用が認められるという方法である。

16) 多様な外国人がその国の社会に溶け込めるようにすることを多くの国では「社会統合政策」というが、日本では 1990 年代後半から市民レベルで「多文化共生」という言葉が使われてきた。政府がこの言葉を初めて使ったのは、日系ブラジル人が急増して問題が顕在化したため、総務省が 2006 年に公表した「多文化共生の推進に関する研究会報告」である。

【参考文献】

・孔麗（2019）「外国人労働者政策の転換による秩序ある単純労働者の受入れ」、北海道教育大学函館校国際地域研究編集委員会『国際地域研究 I』、大学教育出版

・孔麗（2020）「アジア NIEs における外国人労働者政策と日本への示唆－未熟練労働者の受入れを中心に－」、函館人文学会「人文論究」第 89 号

・孔麗（2021）「中国とベトナムによる日本への技能実習生送出しの継続可能性－労務輸出政策と労働市場をめぐる情勢からの考察－」、函館人文学会「人文論究」第 90 号

・孔麗（2021）「新在留資格「特定技能 1 号」における政府の目論見と実態との乖離－その要因と改善策試案－」、北海道教育大学函館校国際地域研究編集委員会『国際地域研究Ⅲ』、大学教育出版

コロナ禍における介護人材

▌コロナ禍における介護人材

佐藤　郁夫

札幌大学名誉教授

はじめに

コロナ禍による介護分野への影響は、我が国の深刻な問題を浮き彫りにした。施設サービス等を受けている高齢者は抵抗力が弱いため、介護職員や家族には十分な予防への備えが必要になる。とりわけ、介護施設等で感染者が発見された場合、他のサービス受給者への感染拡大など事態悪化を防ぐために、介護福祉士等の職員間の交流にも慎重な感染予防対策が必要となる。また、家族であっても面会が厳しく制限されたため、介護サービス受給者の孤立や認知症が進行するなどの問題が指摘された。さらに、コロナ禍によって経済成長が長期にわたって低迷すると、介護保険料収入の減少が予想されるため、介護福祉士の賃金上昇に充てる財源の不足に結びつくことから、施設等では人材確保が難しい状況となり、人手不足は従前より深刻になることが予想される。このような事態を避けるために目先の政策としては補正予算（税金）による賃金上昇策がとられている。

しかしながら、我が国の人口減少・少子高齢化については歯止めがかかっていない。換言すれば、介護福祉士不足が解消されずに推移することは確実視される。具体的には、団塊の世代が 75 歳以上を迎える 2025 年問題の深刻さが確実視されてはいるものの、介護に従事する人を増やすための有効な対処方法は示されていない。このため、外国人に依存してきた介護従事者の確保が、コロナ禍による影響で暗礁に乗り上げ、次善の策を見いだせない状況が続いたままとなっている。

このような事実を踏まえて、本稿は、次のような構成により、現状が抱える問題を提起する。まずは、介護現場における外国人労働者の確保に向けた方策とその問題点についてみていく。次に、具体的な事例を取り上げることで外国人採用に踏み切ることになった背景などについてみることで、我が国の介護施設における人員不足と経営上の問題を明らかにしたい。

1. 介護における外国人労働者の雇用政策

外国人が介護に従事するためには、以下の 4 種類の方法がある。

1.1　在留資格「介護」、留学生として

我が国の高齢化進展に伴い、介護の人材確保への要請が高まっていた。このため、2014（平成 26）年 6 月 24 日、「日本再興戦略」改定において、「外国人が日本で活躍できる社会へ（技能実習制度の拡充等）」が閣議決定された。このような制度見直しが検討されるようになったのは、大学、短期大学、専門学校などの介護福祉士養成施設に在籍した留学生が介護福祉士の資格を取得しても、我が国では介護業務につけない事情があったからだ。したがって、留学生は自国に帰る、大学院に進学するなどの少ない選択が迫られていた。制度見直しの検討を受けて、2016（平成 28）年 11 月 18 日、第 192 回臨時国会において「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」が成立し、同月 28 日に公布された。この法改正により、介護福祉士の資格を有する外国人が介護業務に従事するための在留資格として「介護」が創設され、2017（平成 29）年 9 月 1 日施行された。なお、活動内容は、「本邦の公私の機関との契約に基づいて介護福祉士の資格を有する者が介護又は介護の指導を行う業務に従事する活動」と定義されている。

この在留資格「介護」で受け入れるには、留学生が介護福祉士養成施設で 2 年以上就学し、国家試験に合格して介護福祉士資格を取得する必要がある。これが第一の方法である。介護福祉士養成施設卒業生は卒業後 5 年間、国内の介護施設で従事すれば、国家試験を受験しなくても、または、合格しなくても介護福祉士資格を取得（登録）できる経過措置が認められている。この対象者は 2021（令和 3）年度までの者とされていたが、さらに延長されて、2027（令和 9）年 3 月までとなっている。

この経過措置の延長について、介護施設関係者からは、国家試験を義務化することによって資格の価値は高まると認識している一方で、当面の介護人材の確保に対応できるようにして欲しいとの要望があったことから措置されたものである。さらに、当初の経過措置が終了すると、介護福祉士養成施設の学生数に占める留学生のウエイトが高まっていることから、入学者数などに影響が及んで人材不足がより高まる懸念があるとの意見があった。なお、留学生が引き続き在留するための特例措置として本邦の介護福祉士養成施設卒業生が、2017（平成 29）年 4 月から改正法施行までの間に、介護福祉士として介護又は介護の指導を行う場合については、「特定活動」を許可した。この場合に適用される「特定活動」とは、就労ビザ取得にあたらないものの、我が国の大学等を卒業した留学生が、日本での就職活動を目的として引き続き在留を希望する場合に許可される。

さらに、2020（令和 2）年 4 月の法務省令改正により、実務経験ルートで介護福祉士の資格を取得した者にも、在留資格「介護」が認められることになった。

1.2　EPA による人材獲得

「特定活動」の一種として、我が国と特定外国が二国間で結んだ EPA（経済連携協定）によって、在留資格「EPA 介護福祉士」が認められている。これが第二の方法である。まず、最も早い 2008（平成 20）年度に結ばれたインドネシアとの間では、3 年以上の高等教

育機関を卒業とインドネシア政府による介護士認定、又はインドネシアの 3 年以上の看護学校を卒業していることが受入れの要件になっている。2009（平成 21）年度には、フィリピンが続いて EPA を結んだ。介護として受け入れるためには、4 年制大学を卒業していることに加えてフィリピン政府による介護士認定、又は 4 年制のフィリピンの看護学校を卒業していることが要件となっている。また、2014（平成 26）年度には、ベトナムと EPA が結ばれたが、先の 2 カ国よりも厳しい要件が設定された。具体的には 3 年制又は 4 年制の看護課程を修了していることと、訪日前に日本語の研修を 12 か月間受け、日本語能力試験 N3 レベルを取得することが要件とされた。ただし、N2 以上であれば 12 か月間の日本語研修は免除された。

なお、インドネシアとフィリピンについては、受入れ先施設が決定後に 6 か月の訪日前の日本語研修を受け、日本語能力試験を受けて N5 以上のみが入国を許可されており、インドネシアについては 2014（平成 26）年度以降、フィリピンについては 2016（平成 28）年度以降に受け入れられている。ただし、訪日後にはさらに日本語等研修が求められている。インドネシアとフィリピンについては N2 以上の有資格者を除いて研修期間は 6 か月。ベトナムについては、約 2.5 か月となっている。ただし、フィリピンとベトナムについては、この他に就学コースも設定されているが、これまでにほとんど受入れの実績はない。

こうして特定活動として入国後に介護施設で就労・研修を受けた後、4 年目に国家試験を受験しなければならない。つまり、介護福祉士の在留期間の上限は 4 年となる。試験に合格すれば引き続き特定活動として就労可能となる一方で、不合格となった場合、基本は帰国しなければならないが、一定の条件を満たした者は、協定上の枠組みを超えて、1 年間の滞在延長が可能であり、その間に国家試験を受験して合格すれば特定活動（上限なく更新が可能）として引き続き就労可能となる。不合格となった場合、帰国しなければならないが、帰国後も在留資格「短期滞在」で再度入国して国家試験受験が可能である。

1.3　技能実習生として

2017（平成 29）年 11 月、技能実習制度に「介護」が追加されることとなった。これが第三の方法である。1993（平成 5）年に創設された技能実習生制度の仕組みに、2017 年 9 月に介護職種に固有の要件を告示し、同年 11 月に対象職種として「介護」を追加した。その要件の一つとして、介護に求められるコミュニケーション能力、つまり入国時（1 年目）の日本語能力が基本的な日本語を理解できる N4 程度を要件としている。2 年目は、日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる N3 が要件とされている。

技能実習 1 号は、実習期間が 1 年以内、2 号は同 2～3 年以内、3 号は同 3～5 年となる。2 号、3 号に移行するためには技能評価試験合格が到達水準として要求される。また、介護福祉士の国家試験合格に必要な実務経験の対象施設であることが求められているため、施設としては経営が一定程度安定している設立後 3 年を経過した事業所が対象となっている。

受け入れることができる技能実習生の人数枠は、事業所単位で検討され、介護等を主たる業務として行っている常勤介護職員の総数に応じて設定されており、常勤介護職員の総

数が上限となっている。また、指導員として技能実習生 5 名につき 1 名以上を選任する必要があり、その内、1 名以上は介護福祉士等であることが要件とされている。さらに、入国時には専門用語や介護の基礎的な事項を学ぶ講習が必要とされている。夜間勤務等については、利用者の安全の確保等のために必要な措置を講じることとなっている。具体的には、技能実習生以外の介護職員を同時に配置することが求められている。夜間業務等を行うには 2 年目以降の技能実習生に限定する等の努力義務として業界ガイドラインに規定されている。

1.4　特定技能として

我が国における人手不足を解消するために在留資格「特定技能」に係る制度が設けられた。人手不足が深刻となることが明白な介護分野については、外国人材の受入れ方法の選択肢が広がった。これが第四の方法である。まず、2019（平成 31）年 4 月に施行した特定技能 1 号の送出し国において、介護技能評価試験等及び日本語評価試験の二つに合格することが要件となっている。なお、日本語評価試験は国際交流基金日本語基礎テスト又は日本語能力試験 N4 以上の合格が条件とされた。さらに、加えて介護日本語評価試験等に合格することが求められた。

従事できる業務については、利用者の心身の状況に応じて入浴、食事、排せつなどの介助等の身体介護等のほか、これに付随するレクリエーションの実施、機能訓練の補助等が可能であるが、訪問介護サービスは認められなかった。

なお、EPA 介護福祉士候補者としての在留期間満了（4 年間）になった者、「介護福祉士養成施設」を修了した者、介護分野の技能実習 2 号を修了した者、については技能試験・日本語試験が免除されている。

また、事業所単位で日本人などの常勤介護職員の総人数よりも多く雇用することが禁じられているため、特定技能「介護」を持つ外国人だけで勤務メンバーを構成すること等はできない。

2.　介護における外国人労働者の雇用政策、それぞれの問題点

在留資格「介護」については、介護福祉士の資格を有しているために、受入れ事業所にとっては転職される可能性があること、技能実習の監理団体を介さないため、募集活動を自ら行う必要がある。

EPA（経済連携協定）では、日本人でも合格率 6 割前後の国家試験に、外国人が日本語で出題する試験問題に臨むことから合格できない場合には帰国しなければならず、ハードルが高い。ベトナムの事例のように、入国すること自体が難しいため、人材が十分に確保できない。また、高い日本語能力と介護技術の両方を有する人材であるために、賃金など労働条件が良い日本の他の施設や、自国の介護施設などへの転職が容易となる。

技能実習「介護」は、日本語能力や介護に対する知識・経験が不足していて教育の必要があるほか、低賃金・過酷な労働などから、失踪するケースがある。また、指導員が常に必要なことも施設にとっては負担になっている、訪問介護サービスには従事できないなどが問題となる。

特定技能「介護」については、受入れ事業所が支援計画を実施しない場合は登録支援機関への費用が発生する、訪問介護サービスに従事できない、などの問題が指摘されている。

なお、技能実習を終えた後に、特定技能に移ることが可能になったため、積極的に技能実習生の受入れを行っている施設もある。

以上のような課題が指摘されるなか、介護に従事するために日本を訪れた外国人数の現状は下表のような内訳を構成している。

表１　介護業務に従事している道内の外国人数（2021 年 12 月 20 日現在）

在留資格名	人　数	対象時点
介護	42人	2020年12月末
技能実習	314人	2020年4月1日～2021年3月31日までの受入れベース
EPA	非公表	
特定技能1号	36人	2021年3月末
合　　計	392人	

（出典）
介護：　法務省出入国在留管理庁
技能実習生：　北海道経済部労働政策局産業人材課
EPA：　北海道保健福祉部高齢者支援局高齢者保健福祉課だが、道内の外国人介護福祉士候補者受入れ施設一覧は公表しているが、受入れ人数は公表していない。
特定技能１号：　法務省出入国在留管理庁

3. 実際に外国人を受け入れた介護施設の事例

自らが運営する施設で抱える人材不足問題を解消する手段として、これらの受入れ制度を利用している施設の例を用いて検証する。とりわけ、当施設は、外国人雇用にあたって、様々な紆余曲折を経験したことや、先に挙げた外国人介護職員採用について複数の方法を活用しようと検討を模索した。このため、外国人介護職員確保の難しい事情についても分かる、貴重な事例として参考になる。

3.1　施設の概要

事例として取り上げる「社会福祉法人鶴翔福祉会」は、1996（平成 8）年 10 月に法人認可を受け、80 床の特別養護老人ホーム、20 床の身体障害者療養施設、認知症対応用のデイサービスセンターE 型として 1997（平成 9）年 8 月から経営を実施してきた。2000（平

成 12）年度からは、居宅介護支援事業所の経営も実施し、その後、2007（平成 19）年度からは、認可外保育所の運営を大手ドラッグストアから受託している。また、2011（平成 23）年度からは、この認可外保育所を定員 90 名の認可保育所として経営している。さらに、2015（平成 27）年 11 月からは、施設を新築移転して在宅高齢者用のデイサービスセンター、居宅介護支援事業所、介護予防センターの運営を実施している。

3.2　外国人労働者雇用を判断した背景

当施設が外国人労働者を採用するに至った経緯についてみてみたい。2007（平成 19）年に介護福祉法が改正された。これは介護保険が導入されて以降では、きわめて大きな改正で、それまで介護福祉法で規定されていた「介護」の定義が「入浴、排せつ、その他の介護」から「心身の状況に応じた介護」に改められた。また、義務規定も見直され、「個人の尊厳の保持」、「自立支援」や、医師などの他の保健医療サービスを提供するその他の関係者との連携が求められるようになった。さらに、最も重要な問題になっていったのが介護職員の資格取得後の自己研鑽、つまり介護を取り巻く環境変化に対応できるような知識・技能の向上が義務づけられた。具体的には、介護福祉士の資格を有して実際に働くことが改正前よりも難しくなった。

介護福祉士資格の取得方法には 3 種類の資格取得ルートがあったが、まず大学・短大・専門学校など養成施設ルートについては、2 年間の在籍に加え、実習が 150 時間増えて 1,800 時間程度となった。福祉系高校ルートでは、610 時間増えて 1,800 時間程度。実務経験ルートは、これまでの実務経験 3 年以上に加え、新たに 6 か月以上の養成課程を経た 600 時間程度が国家試験を受けるために必要とされるようになった。

このような資格取得までを長期化した制度見直しは、福祉業界への就職を希望する若者にとってはコストが増したことを意味する。さらに、リーマンショックも若者の進路決定を変更させた。文部科学省の学校基本調査によると、道内の高等学校卒業後の進路において大学等の進学率が初めて 40%を超えたのが 2008（平成 20）年 3 月からであり、同年同月には高校の卒業生についても初めて 4 万人台の 48,189 人となった。高校卒業者数のピークはオイルショック前でまだ高度成長途上だった 1968（昭和 43）年 3 月の 87,375 人であるから、2008（平成 20）年 3 月は 45%減となる。このような高校卒業者数の減少、介護福祉士資格取得の困難化やその業務負担の大きさ、賃金の安さなどを背景として、福祉関係の短大、大学、専門学校への進学者は減少するようになった。

当施設は、そのような人材確保の条件悪化への対応策として新卒確保のために高校生に焦点を絞り込み、介護福祉士の国家試験取得を支援する内容で募集活動を実施した。その結果、2013（平成 25）～2016（平成 28）年までは一定の効果を得ることができた。しかし、その後は他の事業所も同様の支援を行うようになり、次第に人材確保に困難を感じるようになり、欠員が生じるようになった。これに対応するため中途採用を募集することになり、ハローワーク、人材派遣会社・紹介会社に頼ったが、経費負担の上昇、離職などによって、状況は一層悪化するのみであった（表 2）。

表 2　社会福祉法人鶴翔福祉会における新卒職員の確保状況

（単位：人）

年度	特別養護老人ホーム		障害者支援施設		計	備考
	高卒	大卒・専門	高卒	大卒・専門		
2010	3	2			5	高校は福祉系
2011		10		3	13	
2012		2			2	
2013	2	1	1		4	
2014	4	1			5	
2015	4		1		5	
2016	2			3	5	
2017	1	1			2	
2018	2			1	3	
2019	1			1	2	

（出典）社会福祉法人鶴翔福祉会内部資料

このような成り手が不足する環境下、介護福祉士養成施設についても、入学者は定員割れが続いていたことから、実質的に外国人に頼らないと維持不能な状態となっていた。事実、表 3 に示したように全国の介護福祉士養成施設では、外国人入学者数の割合が 2021（令和 3）年度には全体の 3 割を超える状況になっている。さらに、高卒後の進路を決めるにあたって親も高校教師も福祉系及び介護系については勧めなくなってきた。一方、看護系については、給与水準が高く人気が高まってきたが、介護系は人気が落ちてきたのが高校の進路指導の現場となった。

表 3　全国の介護福祉士養成施設への入学者数と外国人留学生の推移

年　　度		2017	2018	2019	2020	2021
入学定員数（人）		15,891人	15,506人	14,387人	13,659人	13,040人
入学者数（人）		7,258人	6,856人	6,982人	7,048人	7,183人
	内、新卒者等	5,360人	4,847人	4,180人	3,941人	4,288人
	内、離職者訓練受入数	1,307人	867人	765人	712人	706人
	内、外国人留学生数	591人	1,142人	2,037人	2,395人	2,189人
定員充足率		45.7%	44.2%	48.5%	51.6%	55.1%

（出典）公益社団法人日本介護士養成施設協会より

3.3　外国人雇用への経緯

2017（平成 29）年 11 月に技能実習制度に「介護」が追加されることとなった。また、最長で 3 年間だった在留期間の上限が 5 年間に改正された。このような環境変化を受けて、当施設は外国人雇用を検討するようになった。

当施設によると、EPA を利用した場合、必要な経費は一人当たり 250 万円程度にのぼる。さらに転職しやすい条件が揃うので、施設としての人材確保に必要になる負担は大きい。また、道内には EPA 制度を利用して外国人介護職員を雇用してきた事業所はあるが、豊富な寄付を受領しているなど財政的に余裕がある施設だ。しかも、その事業所ですら、EPA でフィリピンから受入れを続けてきたものの、国家試験の合格率は 25%程度。さらに、受かった人は転職。不合格になった人は条件次第では在留や再度挑戦もできるはずであるが帰国してしまっているのが実態だという。

これはカナダ、韓国、台湾など、諸外国と我が国を比較すると、条件がより厳しいことも影響しているようだ。外国人にとっては日本語資格の取得が難しいことが大きな障害となっている。諸外国においては、英語学習が通常であるので、外国人の介護者としてもカナダや香港、台湾などを選好するのがより合理的な選択となるからであろう。

当施設では、以上のようなことを考慮し、外国人介護職員確保にあたっては、技能実習生に絞ったとしている。

当施設の担当者は、取引があったコンサルタントの仲介を受けて数回、外国人の雇用に向けた勉強会に参加した。また、実際にコンサルタントと同行して 2018（平成 30）年 1 月にジャカルタを訪問して、インドネシアの情勢、日本語学校の事情、同国の若者の日本観などに触れた。帰国後、技能実習生を施設に受け入れるために管理者研修、介護指導員研修、生活指導員研修などを受講して受入れの体制整備を整えていった。こうして、2018 年 6 月にインドネシアの送出し機関と監理団体で調整を行い、Skype（スカイプ）を使用した面接を実施して、2 名を内定した。その後、監理団体に外国人技能実習機構等への技能実習生の採用手続きを依頼した。

同時期に、上記のコンサルタントから留学制度を利用してインドネシア人介護福祉士を確保する方法が提案された。つまり、留学生として日本に渡航、就学させて介護福祉士の資格を取得させることによって長期就労を可能にする。1 年制の日本語学校と 2 年制の介護福祉士養成施設の就学期間にかかる 300 万円近い学費をいったんは採用する施設事業者が負担し、留学生に対して貸付扱いとすることで、就労後 5 年間程度において返済させる。あるいは、施設が学費返済を免除する。この二つの方法が事業所として選択可能となる。また、3 年間の留学中における生活費は、留学生に認められた週 28 時間のアルバイトを施設で行うことで確保可能となる。施設としても、臨時職員の確保、その後のフルタイム職員を確保するための方策が確実にできる、と説明された。

必要な経費は、コンサルタントに対する紹介料 10 万円のほか、入国時 1 名につき経費別で 20 万円、就学期間を終えて正職員として就労することになった場合、さらに 20 万円程度の紹介料をコンサルタントに支払うという条件が提示された。

この提示された条件に対して、留学生 2 名の紹介を依頼し、スカイプで面接して内定。留学生として、2019（平成 31）年 4 月の日本語学校入校とするために、3 月中旬に来日することとなった。結果、留学生 2 名、技能実習生 2 名の計 4 名を受け入れる計画をしてア

パートの確保など準備していた。しかし、留学生2名については入学の許可が下りなかった。都内大学において、留学生の行方不明者や不正就労の例が大勢発生したことから、インドネシア、ベトナム、ミャンマーなどからの留学生の入国審査が厳しくなったことが背景とみられる。

このため、当施設としては留学生の獲得を断念した。先のインドネシアの送出し機関と監理団体に依頼して技能実習生2名を追加補充することとした。追加募集に応じてくれたのは、当初、留学生として来日を予定していた人のなかで、技能実習生で来日しても良いと回答してくれた人たちであったという。2019（令和元）年5月に外国人技能実習機構から2名（1期生）の認定通知があった。その後、入国・ビザ取得手続き、入国後講習1か月間を千葉県で実施し、2020（令和2）年7月に当施設に配属となった。2期生については、順調に手続き等が進み、講習を札幌で実施し、同年12月に配属となった（表4）。

表4　2020年2月時点における当施設が雇用した技能実習生の概要

技能実習生		学　　歴	日本語能力試験レベル
1期生	Zさん	大学卒業	N4
	Dさん	看護学科卒業	N3
2期生	Dさん	看護学科卒業	N4
	Rさん	看護学科卒業	N4

（出典）社会福祉法人鶴翔福祉会内部資料

勤務体系としては、日本人と同様8時～17時。Zさんは遅番を希望しているので、11時～20時までの勤務にしている。ただし、採用後6か月間は介護報酬の必要職員への組み入れが認められていないため、日勤時間帯の業務となっている。

給与については、介護福祉士の資格を保有していないアルバイトやパート職員と同じ時給900円で週40時間の月21日勤務、さらに介護職員の処遇改善するために支払っている手当である処遇改善加算3.8万円を加え、月20万円弱となっている。そこから、厚生年金、社会保険、住宅費負担1万円、光熱費負担1万円を控除した約14万円が手取り額となっている。

3.4　来日後に明らかになった各種の問題

イスラム教徒が多いインドネシアからの来日であるために多くの対応策が必要となった。まず、日常生活における対応としては、1. ヒジャブの着用、2. 一日5回のサラート（礼拝）、3. 宗教で禁じられた食事、4. ラマダン（断食）、5. 温暖なインドネシアと積雪寒冷な北海道での気温差への対応、6. 若い女性であるために男性職員との関係性に注意などがある。

それぞれの対応としては、1. 業務中においてはヒジャブ着用を控えてもらう、2. サラートは自宅優先とし、施設では施設が用意した場所で昼休み 10 分程度を実施、3. 食事は昼食については持ち込み、職員給食・検食からは除外扱いとした。4. ラマダン対応は、体調などを優先考慮した本人の判断に一任した。5. 気候の違いによって頭痛のような体調不良、ストレスを訴えることが多いため、女性生活指導員による頻繁な相談や病院受診の対応が多くなっている。また、月数万円にも達する暖房費は、施設事業者が負担することで現在までのところ対応している。6. 男女の問題については、技能実習生であること、宗教上の問題などについて、施設職員の教育を徹底することとした。

施設運営に際して技能実習制度が抱える問題も明白になった。現在の技能実習制度では、採用後 6 か月間は介護報酬の必要職員に組み入れることができない。さらに、1 年間は夜間勤務が認められていない。また、認められるようになった 1 年後においても補助する日本人職員が必要になるという規制がある。このため、施設として介護技能実習生を採用することは負担が大きいのが実情という。さらに、監理団体にも月 4 万円近く支払っている。その金額の 1 割近くが海外の送出し機関への支払いと思われる（表 5）。

表 5　外国人雇用のために発生した費用の概要（初年度）

年　月	費　用　項　目	金　額
2018年1月	インドネシア視察関連（職員旅費、4人分コンサル委託料など）	52万円
2018年2～4月	講習指導者等	14万円
2月	マンション賃貸関連	47.6万円
2019年7月	施設受入れまでの費用（1人分）	約 41万円
	内、一人分内訳の一部	
	送出し機関	(4.5万円)
	在留資格申請費用	(2万円)
	国内集合研修	(16万円)
	実習生手当	(6万円)
	実習生保険料（37か月分）	(約 2.4万円)
	渡航費	(6万円)
	国内移動費	(2万円)
	一年間の外国人雇用1人に要した費用	44.4万円
	内、管理費としての送出し機関への支払い	(月0.7万円×12)
	管理費	(月3万円×12)

（出典）社会福祉法人鶴翔福祉会内部資料

3.5　今後の方針

当施設では、技能実習から特定技能に移行を希望する者が一定数いることを期待していた。特定技能になれば夜勤が可能になるため、早番・遅番・夜勤のシフトを組み入れることができるようになる。また、技能実習の身分であれば、昇給はなく賞与が不支給でも問題は生じないが、特定技能に移行することで他職員と同様の身分となり、昇給や賞与支給が可能になるため技能実習生側もメリットがあると考え、一定の期待を持っていた。

当施設が 4 名の技能実習生に将来の希望を聞き取ったところ、4 名のうち 2 名は 3 年で帰国することを選択。残り 1 名は技能実習 3 号として 2 年間働くが、その後本国に帰り、大学に進学したいとの意思を表明している。1 期生・2 期生の内、わずかに、1 名のみが特定技能への移行見込みであり、その者を教育していくしかないと施設では考えている。欠けた 3 名の補充については、新たに 2 名の外国人と面接し、採用が内定している。

特定技能の移行を希望した者に対して、介護福祉士の国家資格を取得する意思を確認の上、5 年の間に実務者研修（540 時間）を受講させ、その養成校の協力を得て、介護福祉士試験合格に向けた教育、講習の実施を行っていくことで将来計画を描いている。

しかし、日本語で介護福祉士の資格を取得することがやはり大きな障害となった。介護については、母国で看護師資格、介護士資格を保有していても日本の資格がないと在留資格「介護」は認められていない。やはり、特定技能を経て介護福祉士の資格を取得することは、外国人にとって負担が大きいために依然として問題が残る。

おわりに

農業分野などの特定技能であれば、母国での農業学校卒業などのキャリアと、ある程度の日常会話が可能であれば、入国が認められる。しかし、介護ではコミュケーション能力を重視していることから、介護日本語評価試験が課されている。確かに、養成施設卒業生については、2021（令和 3）年 12 月時点では国家試験受験が義務付けられていないが、日本語による国家試験は、日本語の習得が簡単でない外国人にとって大きな障害になっていることに変わりはない。また、日本に後れて高齢化に直面、介護職員確保で競合することが確実視されている他国と比較して、ハードルの高い日本の受入れ条件は最大の懸念材料であり続けている。一方、農業、漁業などの各種産業は経営撤退の選択も可能であるし、機械化を進めるほか必要物資の輸入を増加させるという安全保障を考慮した手立てを設けることが予想される。しかしながら、介護業界における担い手の不足については、介護保険料を徴収してきた自治体を含めた政府の責任のもとに必要な人材を確保できる施策を講じなければならない。また、人間同士の交流という介護の特殊性を内包した問題も抱えている。これが介護福祉士に求められる能力としてコミュニケーション力が明記されている理由でもある。したがって、母語が日本語ではない外国人にとっては、高い障害であり続ける環境は変わらない。

たとえ、介護における在留資格制度が緩和されることがあっても、低レベルのコミュニケーション能力であっては、サービス利用者の要求を満たすことは簡単ではない。依然として、優秀な人材確保難という根源的問題の解消策とはなり得ないままとなる。

図 1 のように、コロナ禍にも関わらず、特定技能 1 号の人数は北海道においても確実に増加している。ただし、技能実習生からの移行者が加算されている。これは、コロナ感染拡大を予防する目的で外国人の入国等、自由な移動が制限されたため。つまり、特定技能 1 号・介護の推移は外国人労働者の純増を示していない事実には注意が必要になる。介護の現場における人手不足の状況は現時点では全く解消されていないのだ。

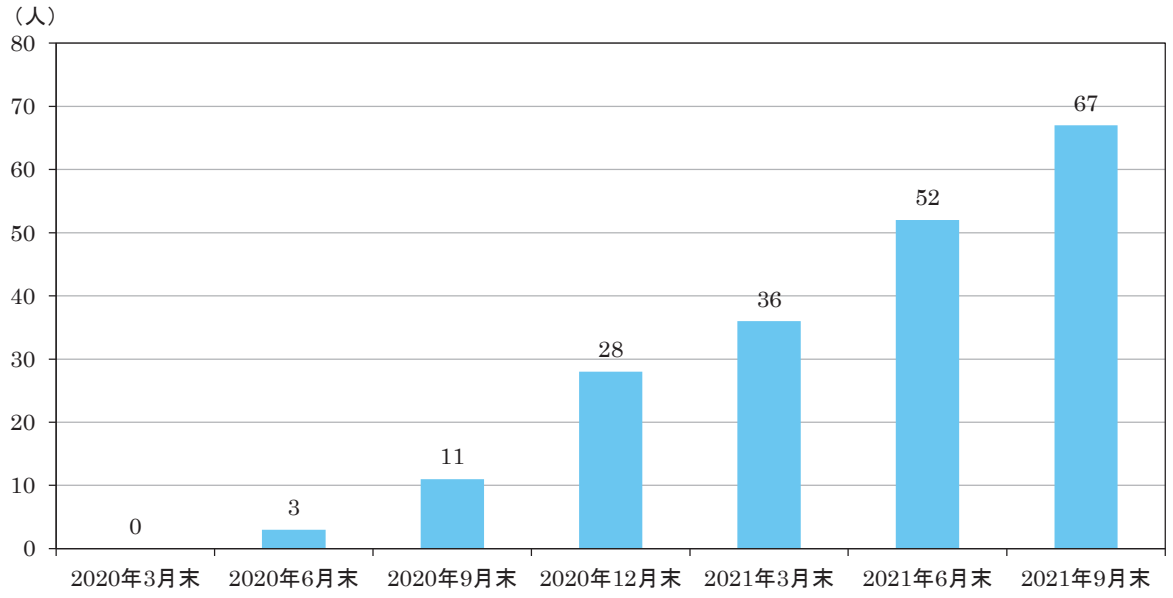


図１　北海道の特定技能１号・介護の推移

（出典）法務省出入国管理庁

実際、2025（令和 7）年には北海道だけで要支援・要介護数は 40 万人近くに達すると予想されている。このため同年に必要になる介護職員数は 12 万人近くになるとみられており、現状の介護職員数 10 万人前後、離職者が多い職場の実情を考慮すると介護職員の人手不足の状況が大幅に改善されるまでには達していないのは明白だ。したがって、間近に迫ってきた 2025 年問題については、その抜本的な解消策は打ち出されていない。全国の介護人材は、2023（令和 5）年度に 22 万人、2040（令和 22）年度には 69 万人が不足するといわれており、現状のまま放置することで、団塊の世代が減少するのを待つという選択肢についても現実味を帯びてくる。

このような状況を受けて 2021（令和 3）年 12 月に政府が介護の人数規制の緩和検討に乗り出したことが報道された（日本経済新聞 2021 年 12 月 21 日）。介護施設の入所者 3 人につき、少なくとも一人の職員を配置する現行の基準を見直し、一人で 4 人に対応できるようにする案を軸に調整するとのこと。また、センサーなどの IT（情報技術）活用で介護現場の生産性を高めることを目指しているのである。背景には社会保障費の膨張を抑えながら、介護・医療分野の人材不足を緩和しようとの意図がある。しかし、厚生労働省などと本格的に検討するのは 2022（令和 4）年初めであり、足元の深刻さを考慮すると迅速な対応とは必ずしもいえない。

例示した施設のように、外国人で不足人員を埋める方策の選択を決断したような、在宅介護の難しい人が暮らす特別養護老人ホームは、個室と共有スペースを組み合わせた「ユニット型」と呼ぶ施設での収容基準の見直しを検討するといわれる。1 つのユニットあたり 10 人程度としていたのを、より多くの人数を収容できる案を議論すると同紙では報道

している。しかし、このユニット・ケア・システムは元来、利用者に寄り添った個別ケアを行うことを目的に導入促進されてきたものであった。そのために人員配置にゆとりを持ち、勤務体系やシフトに柔軟性をもたせて、他のユニットとの協力体制を形成することにより、介護職にとって働きやすい職場を目指してきたはずである。ところが、人員不足に起因して制度の見直しを検討することになったのは、サービスの低下につながりかねない可能性すらある。

介護におけるクオリティ・オブ・ライフ（QOL：生活の質）の低レベル、換言するならサービス利用者にとって満足につながらないサービスの提供は、個人化が進む日本人には受け入れられない懸念が生まれる。見方を変えると、施設介護から家庭内での介護に重心を移していくことを検討していることが推察される。施設介護では、高いコミュニケーション能力とアクセスしやすい（安価な）サービスとの二律背反になりがちな難しい状況について、緩衝材としての役割を外国人労働者と施設側に求めることで、現状を維持している構図が透けて見えてくる。一方で、技能実習や特定技能の介護分野は、訪問介護が認められていないことから、要介護者を抱える家族の負担が増加するのは確実となるであろう。つまり、国民にも一定の負担を負わせることが求められている。少子高齢化が進み、国家予算の約 35%を占めるまでに社会保障費が増大したことで財政を圧迫している。これが、我が国の介護業界や外国人を含む関係者が置かれている厳しい現実を招いているようである。

なお、本稿は 2020（令和 2）年 2 月 18 日、社会福祉法人鶴翔福祉会きさく苑、伊藤敏幸事務局長へのヒアリングを元に筆者が加筆して作成したものであり、間違いや不適切な表現等があれば、筆者の責任に帰すものである。

北海道とベトナム人材
ー 地域での対応と課題 ー

▮北海道とベトナム人材
― 地域での対応と課題 ―

湯山　英子

北海道大学大学院経済学研究院
地域経済経営ネットワーク研究センター 共同研究員

はじめに

近年、北海道に住むベトナム人が急増している。北海道のあちこちでベトナム人の存在を知る機会が多くなった。また、新聞紙上では、ベトナム人の「不法滞在」「困窮する」「帰国できない」という見出しで扱われることが増えた。実際、コロナ禍で帰国できない技能実習生等がいるものの、出入国が可能になれば、ベトナムで待機するベトナム人が一気に押し寄せる可能性は高い。

ところで、現在にいたるこの状況は、いったいいつ頃から始まったのだろうか、なぜ南の国ベトナムからわざわざ北海道に来ているのだろうか。さらに、この北の地でどんな生活を送っているのか、わからないことばかりが多く、まずは現状を知ることから始めることにした。本格的に調査を開始したのは 2018（平成 30）年からで、かつてベトナム農村研究をしていた札幌在住の設楽澄子さんと一緒に、道北や道南などをレンタカーで回り、各地に散在するベトナム人に会う日々が始まった。しかし、わざわざ遠くまで行かなくても、札幌の我が家の外装工事に来た足場を組むとび職の青年が、ベトナム人技能実習生だったことに衝撃を受けた。札幌の会社で働く彼は、すでに隣人だったのである。まがりなりにもベトナムを研究対象とする者として、もはや「知らない」では済まされないと強く感じた。これが、技能実習生をはじめとする外国人労働者の調査を続ける動機となっている。

これまで筆者は、日越経済関係史を専門としてきた。歴史的には常に日本（人）の進出先だったベトナムから、北海道に労働目的で来日するかれらを現代史の流れのなかでどう結びつけ、位置づけできるのか、常にそれを考えながら調査を進めているところである。これについては、稿を改めて発表する予定であるが、その前に、現在の外国人を受け入れるホスト社会としての在り方は、一市民として無関心ではいられない課題である。こうした筆者の立ち位置から、本稿では、次のような問題関心に沿って北海道（日本）に住むベトナム人の実態を述べ、我々の住む北海道の地域社会からいったい何ができるのかを検討していきたい。

最初に、統計データからベトナム人の増加を追うとともに、北海道の地域的特徴を示す。さらに、ベトナム人社会および交流団体が北海道でどう形成されつつあるのかを整理する。一方で、送出し国としてのベトナムの事情を既存の報告書や報道から、いったい何が問題となっているのかを整理をする。そして、北海道のベトナム人のキャリア形成の事例を紹介し、

最後に、本プロジェクト（「地方における外国人材の受入れに関する研究会」北海道開発協会）で実施した「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査[1)]および幾つかの調査結果から、地域における外国人の受入れのあり方を提言したい。

1. 北海道在留ベトナム人増加に伴う変化

1.1　増加時期と地域の特徴

全国的にみてベトナム人が急増したのは 2010 年代になってからである。同時期にネパール人も急増しているが、その後の増加率はベトナム人には及ばない[2)]。山本健兒（2019）の地理的分析によると、ベトナム人が労働集約的な第一次産業やその一次加工のある場所に、全国的に分散していると指摘しているが、まさに北海道も例外ではない。山本健兒の「空間的スケール」をみても、ベトナム人が全道各地に分散しており、いくつかの沿岸部地域において集積密度が高くなっている。

北海道のデータから分布状況を確認してみよう。2020（令和 2）年 12 月の 100 人以上の在留ベトナム人を抱える自治体は、21 市町に及ぶ。その中でも 200 人以上は、稚内市、紋別市、別海町、根室市、釧路市、帯広市、札幌市、旭川市、石狩市、苫小牧市、森町、函館市となっている。沿岸部が大部分を占めるが、旭川市や札幌市の内陸都市部にも確認でき、札幌市においては 1,000 人を超えている。2017（平成 29）年のデータと比較して急速に増加した市町村は、図 1 に示したように石狩市、苫小牧市、稚内市、帯広市、森町などがあり、札幌市も急激に増えている。

図 1　北海道在留ベトナム人分布

（出典）法務省「在留外国人統計」から作成。
注：2020 年 12 月時点で 100 人以上の市町村のみ抽出。

これを 10 年前と比較すると、2011（平成 23）年 12 月のデータでは、全道のベトナム人総数が 260 人、うち釧路市が 61 人、札幌市が 38 人、道南に二桁台の 3 市町（函館市 17 人、松前町 12 人、木古内町 12 人）があるだけで、そのほかに一桁台が点在している程度であった。当時は、圧倒的に中国人が存在感を示していた。

図 2 は、北海道の在留ベトナム人の推移を示したものである。2011 年までは横ばい、2012 年頃から徐々に増え始め、2015 年頃から急増し、その後も勢いが止まらない。

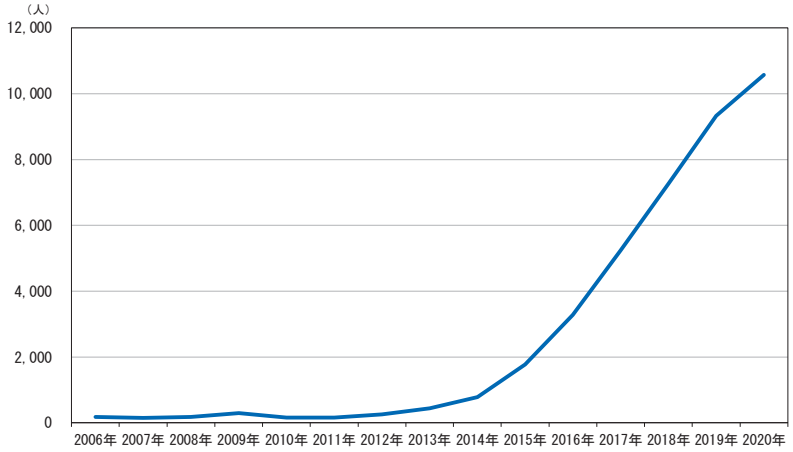


図 2　北海道在留ベトナム人数の推移

（出典）法務省「在留外国人統計（各年 12 月末）」から作成。

ここで、ベトナム人の在留資格をみてみよう。表 1 は、在留資格別の人数である。2017（平成 29）年から 2019（令和元）年までは、「技能実習」が 8 割を超えているが、直近では高度人材である「技術・人文知識・国際業務（以下「技人国」という）も着実に増えている。2018（平成 30）年までの「特定活動」は二桁台で 100 人未満であったが、コロナ禍では、帰国できない技能実習生が緊急避難的に「特定活動」に移行し、2020（令和 2）年には 941 人まで増えている。また、「特定技能 1 号」も増加している。なお、入国制限や卒業・修了等により「留学」は減少している。

表 1　北海道在留ベトナム人の在留資格別人数

（単位：人）

	総　数	教　授	宗　教	高度専門職 1 号イ	経営・管理	研　究	技術・人文知識・国際業務	企業内転勤	介　護	技　能	特定技能 1 号
2017年	5,236	2	1	−	0	4	188	2	0	16	−
2018年	7,266	3	1	2	0	2	320	2	5	36	−
2019年	9,327	4	1	1	1	2	573	2	7	62	50
2020年	10,052	5	2	1	2	2	684	6	24	60	386

	技能実習 1～3号	文化活動	留　学	研　修	家族滞在	特定活動	永住者	日本人の配偶者等	永住者の配偶者等	定住者
2017年	4,490	1	296	9	63	83	38	32	1	10
2018年	6,236	1	393	8	86	83	39	35	2	12
2019年	7,831	−	440	5	98	133	43	57	4	13
2020年	7,353	−	322	−	123	941	51	73	2	15

（出典）法務省「在留外国人統計（各年 12 月末）」から作成。

次に、札幌近郊の石狩市をみていこう。図 3 に示したように、石狩市の外国人総数が 2012（平成 24）年の 137 人から 2020（令和 2）年の 498 人となり、この 9 年間で 3.6 倍に増加した。2020 年の在留資格別でみると、「技能実習」に加えて、コロナ禍で待避的（特別措置）に移行した「特定活動」「特定技能 1 号」を合わせると 393 人となり、その割合は市在留外国人総数の約 80%になる。国籍別では、中国人が 2016（平成 28）年をピークに減少、一方でベトナム人が 2014（平成 26）年までゼロで、2015（平成 27）年から数字に現れ、その後も漸次増え続けている。統計上にベトナム人がカウントされた 2015 年からわずか 5 年で約 12 倍となっている。異例の増加率と言えるだろう。そして、2018（平成 30）年には中国人を完全に凌駕し、2020 年のコロナ禍でさえ減少していない。

受入れ先については、全体を把握する資料はないが、石狩市が受入れ事業者へのアンケート調査を実施したところ、技能実習生が多い業種は建設業と金属製品製造業という[3)]。どの業種にベトナム人が多いのかは、現時点では分からない。

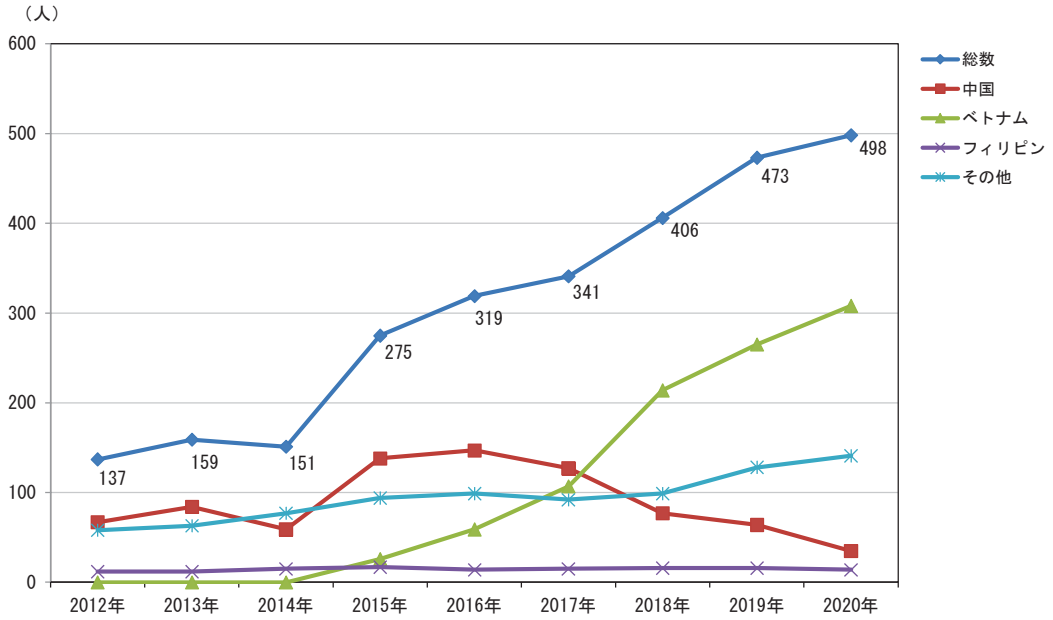


図 3　石狩市在留外国人数の推移

（出典）法務省「在留外国人統計（各年 12 月末）」から作成。

次に、道南に位置する伊達市をみてみよう。表 2 は、中国人とベトナム人技能実習生の推移を示したものである。伊達市の場合も他地域と同様に、先に中国人技能実習生を受け入れてきた企業があり、そこがベトナム人へと徐々に移行していった。市の友好都市は、中国福建省漳州市（2010（平成 22）年から）で、市民を中心とする友好協会があり、そこが国際交流を担ってきた。しかし、次第にベトナム人技能実習生が多くなってきている。それは、ベトナム人の受入れが一企業だけにとどまらず、最近では漁業関係の受入れも少しずつ増えているからである。また、隣町の水産加工会社の寮が同市に置かれているという事情もある。彼らへの生活対応として、市には国際交流課があるわけではなく、どういった部署が対応すべきかが今後の課題であろう。ただ、どの地域でも急速に増加する外国人労働者に対して、「実態調査と併行しながら、どう対策を練ったらいいのか考えている」市町村がかなりあり、「実態調査はこれから」というところも多い。どの自治体もまだまだ模索状態であると言える。

表 2　伊達市在留外国人数

（単位：人）

	2021						2020					
	計		男		女		計		男		女	
		技能実習生		技能実習生		技能実習生		技能実習生		技能実習生		技能実習生
ベトナム	107	83	21	11	86	72	122	111	21	12	101	99
中　国	63	36	8	0	55	36	65	46	6	0	59	46
その他	44	4	23	0	21	4	39	0	20	0	19	0
計	214	123	52	11	162	112	226	157	47	12	179	145

	2019						2018					
	計		男		女		計		男		女	
		技能実習生		技能実習生		技能実習生		技能実習生		技能実習生		技能実習生
ベトナム	96	88	13	7	83	81	65	61	8	6	57	55
中　国	77	55	7	0	70	55	69	52	7	0	62	52
その他	39	0	20	0	19	0	32	1	15	1	17	0
計	212	143	40	7	172	136	166	114	30	7	136	107

	2017						2016					
	計		男		女		計		男		女	
		技能実習生		技能実習生		技能実習生		技能実習生		技能実習生		技能実習生
ベトナム	11	11	3	3	8	8	8	8	3	3	5	5
中　国	63	51	7	0	56	51	65	53	4	0	61	53
その他	31	1	14	1	17	0	37	1	20	1	17	0
計	105	63	24	4	81	59	110	62	27	4	83	58

	2015					
	計		男		女	
		技能実習生		技能実習生		技能実習生
ベトナム	0	0	0	0	0	0
中　国	56	46	4	0	52	46
その他	34	0	14	0	20	0
計	90	46	18	0	72	46

（出典）伊達市企画財政課
注：各年 1 月 1 日現在の数。

本プロジェクトで調査した浦河町でも同様で、増加するインド人に対応する通訳人材を町に派遣する予算を組み、2021（令和 3）年度から聞き取り調査と併行して対応の検討を進めているのが現状である。どの地域も現状の把握と、早急な対策立案に直面している。

1.2　指導役としての人材

猿払村は 1998（平成 10）年から、北海道としては早くに「研修生・技能実習生」を受け入れてきた。村の産業は、ホタテ漁およびその加工が主となっており、水産加工場に就労する外国人の割合が高い。かつては中国人を受け入れてきたが近年、ベトナム人が増え始めた。

中国人が大部分を占めたときは、かれらの通訳・生活指導をするための大学卒の中国人を監理団体が新たに雇用した[4)]。そのとき採用された中国人は、現在も家族と共に猿払村に定住している[5)]。2020（令和 2）年 2 月の調査時には、村がベトナム語の通訳・生活指導者を募集していた。このような専門職として外国人を雇用する地域は、オホーツク海側の枝幸町でも確認できた[6)]。ベトナム人技能実習生の増加に伴い、かれらの通訳・生活指導者として直接雇用する「技人国」の需要も高まり、かつての中国人と同様の現象が起こっている。

中国人に置き換わったベトナム人の構図としては、北海道の監理団体で働く「技人国」のベトナム人が、工場などで働く技能実習生の通訳や生活指導を担当する。または、日本

人と結婚したベトナム人の配偶者が監理団体に雇われ、その役割を担う事例もある。監理団体が、留学生のアルバイト先であったり、ベトナム人配偶者の雇用の吸収先だったりしている。なかには、元技能実習生が一旦は帰国し、再び日本で監理団体職員として就職するキャリアアップの事例もある。

また、これまでの調査では、建設業界や IT 業界では、「技人国」などで受け入れ、専門職として働く事例もあった。北海道に来てから自動車免許を取得し、自ら運転して建設現場に赴くという。農業分野においては、宮入隆が指摘するように、本国で大学を卒業し、専門職として道内の農業法人で働くベトナム人がいる。日高の競走馬牧場や、道東の酪農牧場などでも確認できた[7]。「技能実習」だけではない入職形態が今後も増えてくると予測できる。

さらに、ベトナム人増加に伴うビジネスへの参入が僅かながらコロナ禍でも見え始めた。次の 1～3 は、ベトナム人による経営である[8]。

1, ベトナム料理 HOA SEN レストラン（中央区南 7 条西 3 丁目）
2, ベトナムサンドイッチ BÁNH MÌ XIN CHÀO （北区北 18 条西 3 丁目）
　日本全国チェーンの「バインミーシンチャオ」の札幌店。経営者はグエン・バー・フック氏。
3, ベトナム料理 Phở Sumy（手稲区手稲本町 2 条）
　ベトナム食材店 Phạm Thị Mỹ Hằng のレストラン部門。
4, ベトナムサンドイッチ Bánh Mì Saigon Fresh（中央区南 1 条西 12 丁目）
　＊経営母体は、(株)イークラフトマン。

これまでは、かつてベトナム滞在経験がある日本人によるレストラン「チリン堂」（中央区南 9 条西 3 丁目）が本格的ベトナム料理を食べられるお店として知られ、ベトナム人が集う場としても利用されてきた。1～4 は、札幌に新規参入した飲食店である。今後は、地方都市での開店が予測できる。

2. 交流団体とベトナム人コミュニティ

2.1 交流団体の発足

2010（平成 22）年に札幌ベトナム交流会（代表：鹿又達男氏）が設立された。少しずつではあるが、ベトナム人留学生や日本人の配偶者が札幌市に増えてきたことにより、互いの親睦をはかろうと発足したものである。前述したように、2011（平成 23）年 12 月の札幌在留ベトナム人は 38 人であり、2014（平成 26）年 12 月では 138 人だった。2014 年にベトナム人の B さんが日本人男性と結婚した際、結婚披露宴に筆者は出席した。そこに集まったベトナム人に、改めてその多さを実感することになった。B さんは、札幌市内の大学で留学生として学び、卒業後に市内の会社に就職している。現在、彼女は監理団体に勤務し、札幌

ベトナム交流会の開催するテト（ベトナムの正月）の集まりに北海道生まれの子どもと共に参加していた。テトの集まりでは、留学生や札幌市近郊で働く技能実習生が参加するが、多くの子どもたちが親と一緒に集う。同会の鹿又代表は、親の彼女らを「ママさん会」と呼び、こうした集まりのときはベトナム料理の準備を担ってくれる頼もしい存在となっている。

札幌ベトナム交流会の活動について、もう少し詳しく説明しておこう。同会は、「在留ベトナム人との交流を通して、異文化理解を深める」を目的に、ベトナムに関心のある市民が主体となって発足した。年間行事としては、前述したテトの集まり（毎年 2 月頃に開催）、花見（ 5 月）、秋の BBQ（バーベキュー）会などで、鹿又代表の尽力によるものが大きく、在日ベトナム青年学生協会北海道支部（留学生の組織）、ベトナム人の日本人配偶者グループ（通称「ママさん会」）との連絡を密に取り、毎年交流イベントを開催している。これらの情報は、同会のフェイスブックで発信されている。

コロナ禍においては、2020（令和 2）年 7 月にベトナム人僧侶のティック・タム・チー氏（埼玉県本庄市大恩寺）の来道に伴い、ささやかな交流会が開催された。また、兼ねてからの懸案であった、ベトナム人が集える寺院については、成田山札幌別院新栄寺（中央区南 7 条西 3 丁目）が手を挙げてくれ、月 2 回のベトナム人参拝の日を設けている。そして、2021（令和 3）年 9 月 19 日には、札幌で初の「中秋節 Trung thu の集い」が新栄寺で開催された。宗教的紐帯としては、これまでカトリック教会での信者による支援・交流会などが活発に行われていたが、ここにもう一つお寺が加わった。しかし、まだコロナ禍が続き、思うように大規模な交流会ができないことから、本格的な活動は今後の課題となっている。

また、2019（令和元）年からベトナム人会（正式には「在北海道ベトナム人協会」通称「VINDO（道越会）」が、紛らわしいため本稿では「ベトナム人会」とした）が組織された。北海道では、初の在留ベトナム人による組織化である。こちらも、フェイスブックによる発信を行っている。

一方、日本人らによる、ベトナムとの友好とビジネス目的による北海道ベトナム交流協会が 2016（平成 28）年に発足し（初代会長：武部勤氏）、次々と旭川、オホーツク、釧路などの各支部ができている。最近では、2019 年 4 月に北海道ベトナム交流協会道南が加わった[9)]。そして、2019 年 9 月には、関係者や各組織が連携し、「第 1 回ベトナム・フェスティバル in 札幌」が北海道で初の大型イベントとして開催された。これは、毎年東京代々木で大々的に開催される「ベトナム・フェスティバル」の札幌版となる。

2.2　北海道の歴史的特徴

表 3 は、北海道の国際交流の変遷および中国人社会とベトナム人社会を比較したものである。1980 年代は、北海道国際交流センターが設立され、北海道にとって国際交流の幕開けとなる時期である。続いて、1990 年代になると、中国からの帰国者（満洲残留婦人・孤児）の支援機関となる北海道中国帰国者自立センターが 1995（平成 7）年に開設し（2007（平成 19）年からは中国帰国者支援・交流センター）、日本語支援が始まる。1990 年代後

半から 2000 年代には中国人「研修生・技能実習生」や留学生の増加に伴い、中国人による起業がみられ、いわゆる「新華僑」の組織が発足する。ベトナム人については、まだ釧路コールマインの研修生の受入れが 2002（平成 14）年から始まったところで、ベトナム人コミュニティの形成はみられない。大きく変わるのは、2015 年頃からである。前述したように、札幌ベトナム交流会（2010（平成 22）年発足だが、交流行事に多くのベトナム人が集まるようになるのは 2015 年前後から）、北海道ベトナム交流協会（2016（平成 28）年～順次各支部設立）、ベトナム人会（2019（令和元）年）と続く。

表 3　日本の外国人受入れの時期区分と北海道の推移（1950 年～2010 年代）

全国	北海道	中国人（在北海道）	ベトナム人（在北海道）
【1950年以降】		・1950年札幌地区自治会（のち華僑総会）：留学生残留者、強制連行残留者など ・1964年北海道日中友好協会設立	・「ベトナム残留日本人」とベトナム家族帰国（道南）
【1980～1990年代前半】バブル期 ・自治体：「国際化」が課題＝国際交流 ・入管法改正：1990年：日系人、1993年：「研修生・技能実習生」⇒外国人労働者急増 ・外国人「花嫁」誘致：過疎農村	・1980年南北海道国際交流センター設立（1986年～財団法人北海道国際交流センターに） ・1986年中国黒竜江省と友好提携 ・1989年：日本語学校飛鳥学院阿寒校が開校	・残留孤児、婦人の帰国＝定住化、家族呼び寄せ ・1980年在札幌中国総領事館開設	・ベトナムからの難民漂着
【1990年代後半】 ・国際交流員の採用 ・定住化：社会保障、子ども保育・教育	・1998年猿払村で中国人「研修生」受入れ（2004年3月には中国人研修生受入特区の認定）	・1995年北海道中国帰国者自立センター開設（2007年中国帰国者支援・交流センター） ・留学生、「研修生・技能実習生」受入れ	・国際結婚（ごく僅か）：第一次ベトナム投資ブーム以降 ・留学生（ごく僅か）
【2000年代】 ・2006年「地域における多文化共生推進プラン」策定の提唱（総務省） ①コミュニケーション支援、 ②生活支援、 ③多文化共生の地域づくり、 ④推進体制の整備、 ⑤防災（追加） ・2008年リーマンショック：日系人の大量失業と帰国。＊留学生受入30万人計画策定（2019年達成） ・2009年入管法改正：「技能実習」	・ニセコ：オーストラリアからの観光客急増（1990年代後半、現地起業） ・2006年から北海道経済部労働局人材育成課の「研修・技能実習制度」調査	・2003年北海道華僑華人聯合会設立（新華僑） ・2004年「札幌中華街構想」 ・2008年「苫小牧中華街構想」 ・2008年北海道華僑華人婦女会設立	・2002年釧路コールマイン「研修生」受入れ（ベトナム人、中国人）
【2010年代】 ・人手不足分野：技能実習生の適用拡大 ・2012年改正住民基本台帳法：外国人が法律上「住民」として位置づけられる ・2017年技能実習法施行 ＊「特定技能」2019年4月～	・JICA北海道：多文化共生への取組み		・2010年札幌ベトナム交流会発足（鹿又氏） ・2015年頃から急激に技能実習生増加 ・2016年北海道ベトナム交流協会発足（武部氏） ・2019年ベトナム人会（VINDO）発足

（出典）渡戸一郎（2018）「自治体の外国人住民施策」移民政策学会創立 10 周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア』明石書店、山下清海（2020）「日本における地域活性化におけるエスニック資源の活用要件－中華街構想の問題点と横浜中華街の実践例を通して」『地理空間』（立正大学地球環境科学部）13（3）、などを参考に作成。

歴史的な問題として、ベトナム人コミュニティの形成で一つ注意しなければならない点がある。かつてベトナムは南北に分断されており、南にはベトナム共和国が 1954（昭和

29）年から 1975（昭和 50）年まで存在していた。いわゆるインドシナ難民として日本に定住した人たちには、この南ベトナム出身者が多い（1980 年代半ば以降は北からの経済難民も多くなる）。すでに 2 世の世代になっているものの、日本のベトナム人コミュニティもこの南北分断の影響を強く受けてきた。さらに、ベトナム人会のリーダーが共産党員か否かによってコミュニティの性質も異なっており、なかには現政権への不信感からあえてコミュニティと距離を置く人たちもいる。歴史的経緯が今も影を落し、ベトナム人コミュニティは一枚岩ではない。

北海道の場合、インドシナ難民として定住・永住する人は数名だけで[10]、首都圏のベトナム人コミュニティ形成とは大きく異なる。札幌では、主に 2000 年代に少しずつ定住者が増え始め、定住間もないベトナム人にとって、まずは生活基盤をつくることが最優先であり、ベトナム人だけの力で急増する技能実習生の支援にまでは手が回らないというのが実情であろう。

日本は、インドシナ難民の定住化開始から約 40 年を経てきた。日本のベトナム人集住地域である兵庫県や神奈川県などでは「エスニックコミュニティ」としての、1 世の定住化やコミュニティ形成過程が 2000 年頃に注目されたが、2010 年前後になると今度は「ニューカマー」としての 2 世の教育機会や日本社会への適応の問題に関心が移るようになった[11]。2 世のなかでも、ほとんど居住先のベトナム人コミュニティと関わらず過ごし、日本の高等教育を受け、卒業後は企業に就職し、転勤先が北海道というケースもある。2 世はもはや日本人と同じキャリアコースを歩む存在である。しかし、一方では日本社会への適応がうまくいかず教育機会から外れるケースもある。それだけでなく、経済的側面が加わったりするなど、二極化しているという見解がある[12]。

2.3　教育の機会

そうしたなか、2022（令和 4）年から札幌市に開校する星友館中学校（公立夜間中学校）の HP の入学案内にベトナム語が加わった。札幌市の在留ベトナム人が 1,000 人を超えていることからの対応ということだが、果たして対象者がいるのだろうかという疑問があった。技能実習生の場合は、高校卒業以上であるし、前述したようにインドシナ難民の対象者はごく僅かである。2021（令和 3）年 12 月現在では、ベトナム人の入学希望者はまだいない[13]。しかし、札幌ベトナム交流会の鹿又代表によると、日本人の配偶者となるベトナム人にはその入学対象者がいるということだった[14]。本国で十分な教育機会が得られず来日した配偶者である。北海道におけるベトナム人の「日本人の配偶者」数は 85 人となっており（法務省「在留外国人統計（2021 年 6 月末）」）、日本人と離婚したベトナム人定住者も含めると、対象者がいても不思議ではない。成人外国人にも住民としての教育機会があり、しかもベトナム語での入学案内がある。これも移民受入れのための教育インフラ整備と言えるだろう。

3.　ベトナム側の事情

3.1　研究者らによる調査対象

筆者が長年参加しているベトナム勉強会（東京）で、「研修生・技能実習生」の問題を取り上げたのは、2000 年頃からだった。当時、早稲田大学の院生だった有田佳代子（現新

潟大学）が「送り出し国ベトナムにおける外国人研修・技能実習制度の意義―国際労働力移動の視点から」（2001 年）について修士論文を執筆し、その報告を同勉強会で行った。その頃、ベトナム研究者の関心は、インドシナ難民の定着の問題だった。北海道においては、釧路コールマインで受け入れていたベトナム人の存在があり、これを知るのはごく限られた地域や人たちだけであった。

そして、同勉強会で再びベトナム人技能実習生を取り上げたのは2010年代半ばになり、斉藤善久（神戸大学）と巣内尚子（フリージャーナリスト）によってである[15]。これによってベトナム人技能実習生の実態が明らかになった。それまでは、ほとんど可視化されておらず、失踪の問題がマスコミで取り上げられていた程度だった。2000 年代はじめの問題とも共通した部分もあったが、圧倒的に人数の違いが顕著であり、問題も多様化していた。特に、渡航の際の多額の手数料やそのための債務、制度の問題が指摘されていた。

2000 年はじめの有田もそうだったが、調査地はベトナムで実施している。斉藤や巣内らも同様にベトナムでの調査を元に出身地域、渡航までの費用、その債務などを明らかにすると同時に、日本の受入れ先での非人道的な職場や生活環境が指摘されていた。

最近では、日本在住実習生とベトナム在住（派遣前の学習者）双方の意識調査を元に「日本および日本人のイメージ」の定着とその要因に関する研究が登場した。これまでは、周縁の労働者として、搾取の対象となっているといった調査・分析が主流だったところに、塩入すみ（2021）による、実習生からみた日本イメージを調査対象とした新しい視点からのアプローチがみられる。今後、実習生の「北海道イメージ」に関する調査が行われる可能性があるかもしれない。

また、日本語教育分野では、学習者としてのベトナム人を取り上げた論考が多数みられるようになった。ベトナム人の日本語学習方法が、在留ベトナム人の増加傾向に伴い注目されている。有田によると日本では今、「日本語教育分野はベトナム人を対象とした研究ブーム」だそうである[16]。北海道においては、中川かず子・神谷順子（2018）が、士別市のベトナム人技能実習生の日本語学習意欲に関する調査報告をしている。

3.2　「労働輸出」政策

周知のようにベトナムでは、「労働輸出」政策をとっている。海外で働き、外貨を稼ごうと政府が積極的に奨励している。背景には、若年層の失業率の高さ、2007 年以降の経済成長率の鈍化、海外人材派遣ビジネスの隆盛など、複数の要因がある。そのため、ベトナムの若者が海外へと向かう傾向が強まっている。かつては社会主義国間の友好関係を利用した一部層の旧ソ連や東欧への海外留学や海外労働だったが、現在は農村部からの多くの若者を海外へ押し出している。向かう先は、台湾、韓国、そして日本である。日本では技能実習生として吸収するだけでなく、労働を主目的とした「アルバイト留学」としての日本語学校や大学がその受け皿となっており、双方の仲介斡旋業がビジネス化している。そのため、若者が負担する手数料が高額であり、それを家族や本人が背負っての来日になっている[17]。北海道においてのアンケート及び聞き取り調査でも対象者の 7 割近くが 100

万円以上、送出し機関への支払いがあった[18]。

これは、ビジネス化した「送出し機関」と呼ばれる民間派遣会社や仲介者（ブローカー）による高額な料金徴収が問題となっており、なかなか解決の道筋が示されていない。しかし、2017（平成 29）年に発足した外国人技能実習機構が、2021（令和 3）年にベトナムの派遣会社 4 社に対して新規の「送出停止」を実行するなど、一部介入がみられる[19]。さらなる日本政府の積極的な介入が必要であろう。また、常に問題となる「失踪」について斉藤善久は、受入れ事業者側の問題があるものの、人間関係や仕事のミスマッチ、借金の返済、ブローカーによる不法就労の斡旋など、制度上の問題なども含めさまざまな要因や事情が絡み合って起こると述べている[20]。

一方、ベトナムの送出し機関は、「6 億ドン以上持ち帰って起業することができる」「月に 3,300 万ドンの収入」「帰国時には N3 レベルの日本語を習得できる」「融資制度がある」といった宣伝文句で人を集め[21]、集めた人たちに対して日本語教育、日本の習慣などを教えてから、日本へ送り出す。400 ほどの送出し機関が存在するが、その教育の度合いや渡航までの費用は、まちまちである。

3.3　北海道の技能実習生調査から

2018 年度から 2019 年度にかけて、北海道のベトナム人技能実習生調査を実施した。詳しくは「開発こうほう（2019 年 8 月号、2020 年 5 月号）」で報告しているが、ここで簡単に概要を紹介しよう。100 人以上のベトナム人にアンケートと聞き取り調査を実施したところ、年齢層は 20～30 歳が多く、食品加工会社が多かったため女性が大部分を占めた。ベトナム人技能実習生の出身地は、北部、中部、南部と分散しており、母国での借金はほとんどの技能実習生にみられた。技能実習生の場合、高卒が大部分であるが、3 割の短大・大学卒業者がいた（対象 45 人中）。また、職場では「日本語がわからず悔しい思いをした」ケースがあり、日本語学習は個人の努力や積極性に起因すると思われがちだが、雇用主や担当者の考え方に大きく規定されることが確認できた。居住先には寮が用意され、一軒家をシェアして住む場合が多い。しかし、近所の住民から外国人が集団で住むことに不信感を持たれてしまうことがある。そうした場合は、雇用主が実習生と地域住民との橋渡しをする事例がみられた。

そして、本調査を通して、雇用主だけがすべてを背負うのではなく、各自治体、監理団体、研究者、支援団体など、さまざまな人たちとの連携が必要だと考えている。

3.4　いつまで日本、そして北海道を選択するのか

今後も外国人労働者が北海道を選択し、継続して来てくれるのかという不安は、調査現場でよく耳にしてきた。道東の監理団体に勤務するベトナム人 C さんによると[22]、水産加工場に勤務する技能実習生は、3 年の技能実習期間を終えて特定技能に移行する場合、多くが勤務地を本州に希望すると言う。コロナ禍では、一時避難的に「特定活動」に移行

したケースもあり、「一度は別のところで働いてから帰国したい」といった希望があった。別のところとは、水産加工の「重い」「冷たい」ものを扱う作業ではなく、総菜、パン、菓子などを扱う作業のことで、技能実習生にとって後者の方が、水産加工より楽な仕事と映るようである。

また、「特定技能」の時給の高さだけに心動かされることが多い。例えば求人時に提示されている給与が「時給 1,200 円」となっていた場合、それだけしか見えず、現地での賃貸住宅の賃料の高さや住宅を見つける方法、さらには保証金などの諸経費などを理解できないまま、時給の高さが移動動機となるケースが多いということだった。一見すると高い時給や、「新たなる職場体験」が重視されたとしても、それを引き止める別の条件を北海道が持っているのかが問われるだろう。

4. 技能実習生のキャリア形成と今後の展望

4.1　技術は母国で役立っているのか

技能実習制度には、途上国への「技術習得」「国際貢献」といった目的が常に疑問視され、すでに形骸化されている。また、中国はもはや途上国ではないし、タイは中進国である。ベトナムやフィリピン、インドネシアへの技術移転は、以前から現地企業によって実施されており、帰国した技能実習生の活躍の場は、果たして母国にあるのだろうかという懸念が常につきまとう。

ベトナム人技能実習生の帰国後のキャリアについて聞き取り調査を行った岩下康子（2018）によると「ベトナムに同種の仕事がない、高い技能は身についていない」という結果が出ている。調査対象者がハノイとその近郊に住む 20 代から 30 代の男女 20 名（男性 12 名：女性 8 名）と限られているが、同じように現地調査をした巣内や斉藤も同様な見解を示している。北海道で働くベトナム人にも当てはまるが、ごく稀なケースとして、なかには北海道での経験から進学を目指す事例や帰国後に店舗経営に乗り出す事例もみられる。次にいくつか紹介しよう。

4.2　さまざまキャリアパス

本プロジェクトで聞き取り調査（2021（令和 3）年 9 月 18 日）を行ったベトナム人 A さんは、中部高原の南に位置するダクラク省出身で、実家はコーヒー農家である。ベトナムの送出し機関のエスハイ→東亜総研（監理団体）→美幌農協、という流れで技能実習生になった。実家のコーヒー栽培は、祖父の代からのもので、価格変動が激しいが栽培しやすいコロンビア種を栽培している（中部からの大量移住が行われたのは 1960 年頃であり、その頃からと思われる）。ホーチミン市の大学では農業を専攻し、卒業後はホーチミン市のイオンモールの豆乳ショップで働き、大学時代の友人の勧めで、現地送出し機関のエスハイを知り、そこで日本語研修を経てから美幌農協で 3 年間技能実習生として働いた。美幌では、精力的に日本語の勉強をし、実習最終年度には北見工業大学の修士課程への合格を手にした。将来の目的があっての進学ではあるが、自身のキャリアアップを目指してのものであり、そうしたモデルケースをつくり上げた意味は大きい。美幌農協の関係者などが、日ごろから技能実

習生らの仕事や将来のキャリア形成について、親身になっていたこともあってのことだろう。

これは「稀なこと」と一蹴されてしまいそうだが、2010 年代半ばに筆者がベトナムを訪問した際、現地の小さなバスターミナルで、岐阜県で技能実習を終えて帰国したばかりの青年から声をかけられたことがあった。ハノイにある送出し機関の日本語・生活習慣の指導を担当しながら、岐阜県の元受入れ事業者からのビザ申請書類を待っているという。「技能実習」を終了した後に「技人国」で再入国をするというものだった。彼は地方の大学を卒業していた。翌年、その青年は実際に岐阜県の同事業所で働いていた。ベトナム滞在中に彼は、筆者の調査に同行し道案内をしてくれた。その間、岐阜での生活、生い立ちや家族構成、将来の展望などを聞くことになった。しかし、元の職場にいわゆる「就労ビザ」（ベトナム人は「技人国」のことをそう呼ぶ）で再来日する話は半信半疑だった。

当時、このいきさつをベトナム関係者に話すと、「稀なケース」だと口を揃えて言われた。確かに大多数は、技能実習期間を終えると帰国する。ただ、最近も同じ事例を北海道の日高地方に住むベトナム人から聞いた。「技能実習後に、就労ビザで再入国した」こと、そして職場で日本人女性と結婚し、結婚相手の出身地である日高地方で今は暮らしている。彼は今、事業を立ち上げることを計画している。

札幌の監理団体で働くベトナム人にも過去に技能実習生だったいう女性がいた。このような事例は、もはや「稀なケース」と言えないかもしれない。個人の資質や能力、出会いなどの偶発的な要素もあるだろうが、共通しているのは技能実習時代に、地域の日本語学習会に積極的に参加していたことである。前述した男性 2 人は、居住地の市や県をまたいで学習会に参加していたと言う。日本語学習の機会と意欲が、その後のキャリア形成に影響を与えていると言えるのではないだろうか。もう一つ、技能実習時代に「技能」を身につけたことも挙げておこう。一人は溶接の技能、もう一人は重機の取扱いなども修得していた。仕事への熱心さを買われて、次のステップへと繋げていったと思われる。

さらに、本国での起業に結びついたケースがある。根室市で 2017（平成 29）年まで技能実習生だった女性が、帰国後に日系の IT 会社などに勤務した後、ホーチミン市で小さな日本茶カフェを 2021（令和 3）年 5 月にオープンさせた。技能実習期間は、家族への仕送りをしていたが、貯蓄していた分を開店資金の足しにした。根室市の水産加工会社で 3 年間働き、日本人の同じ世代の親友がいたことが新聞記事に記されていた[23]。

4.3　将来は家族旅行で来道？

受入れ側も「一時的な労働者」としてみなすだけでなく、将来のキャリアまで考え、いくつかの修得メニューを示すことも必要ではないだろうか。形骸化されてしまった技術移転目的の「技能実習」としての本来の形に立ち戻るのは難しいが、北海道で進学の道やベトナム人が呼ぶ「就労ビザ」の道を示すことも重要である。ありきたりの言い方になるが、多様なキャリアコースがあっての技能実習期間（3 年間）と考え、彼らにとって次のキャリアへの選択期間と捉えてもいいのはないだろうか。特に工場などの単純労働の事業者には「うちの仕事の場合は、3 年限り」と割り切って対応しているケースもあるが、「特定技能」の道を示しつつ北海道で可能なキャリアパスの提示をしていくことが道外への流出を

防ぐことができると考える。

一方で、在留期間が短期間といえども、3 年から 5 年の期間はかれらにとっては長い。特に在留ベトナム人の年齢層は 20 歳から 30 歳に集中している。若いときの北海道での経験は、後の人生に大きく関わってくる。最初の 1、2 年目は借金を返済し、次第に余裕が出てくると国内旅行をしたり、結婚資金を貯める場合もある。ベトナムが今後、経済発展を続けていけば、将来は家族旅行で北海道の「かつて住んでいた町」を訪れるケースが出てくるだろう。そうした小さな縁の積み重ねが地域で育まれていることを、調査を通して実感している。

5. 各種アンケート調査から若干の考察

5.1　「日本語能力」「生活習慣」

これから紹介するアンケート結果は、ベトナム人に限定したものではないが、ベトナム人の増加地域である恵庭市の外国人へのアンケート調査からである[24]。恵庭市の外国人総数は 481 人。国籍別内訳は、図 4 のようになっている。

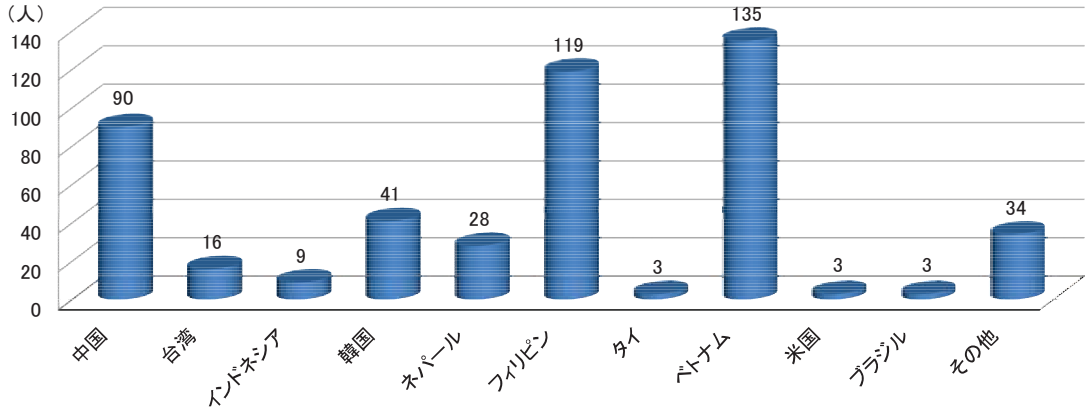


図 4　恵庭市在留外国人国籍別

（出典）法務省「在留外国人統計（2020 年 12 月末）」から作成。

回答者数の約半数はフィリピン（67 人）で、次はベトナム（32 人）、ネパール（18 人）と続く。問いの「生活で困っていることは何か」に対し、「言語」が圧倒的に多く、次いで「気候」となっている。「身につけたいこと、知りたいこと」では、「日本語能力」「生活習慣」「仕事の技能」「恵庭の生活情報」の順になっている。言語の問題は深刻であり、その必要性は高いと読み取れる。

また、根室ベトナム交流協会の技能実習生へのアンケート調査でも同様の結果が得られており、「困っていること」の問いでは、「言語」と「気候」の回答が高い。「身につけたいこと、知りたいこと」では、「日本語能力」「仕事の技能」「生活習慣」「根室の生活情報」の順になっている[25]。興味深いのは、「根室市で体験したいこと」では、「ウインタース

ポーツ」「氷上釣り」「バードウオッチング」の順で、冬でもアクティブな活動に関心がある。「協会に望むこと」に対しては、「日本語教室の開催」「ボランティア活動をしたい」の回答者が複数いた。地域のボランティア活動に参加したいというのは、支援される側ではなく、誰かの役に立つための社会参加をしたいということであろう。常に家族（ときは地域社会）の役に立ちたいという、ベトナム人の気質が表れている。根室市の在留外国人の総数は 341 人で、国籍別では、図 5 のように圧倒的にベトナム人が占めている。

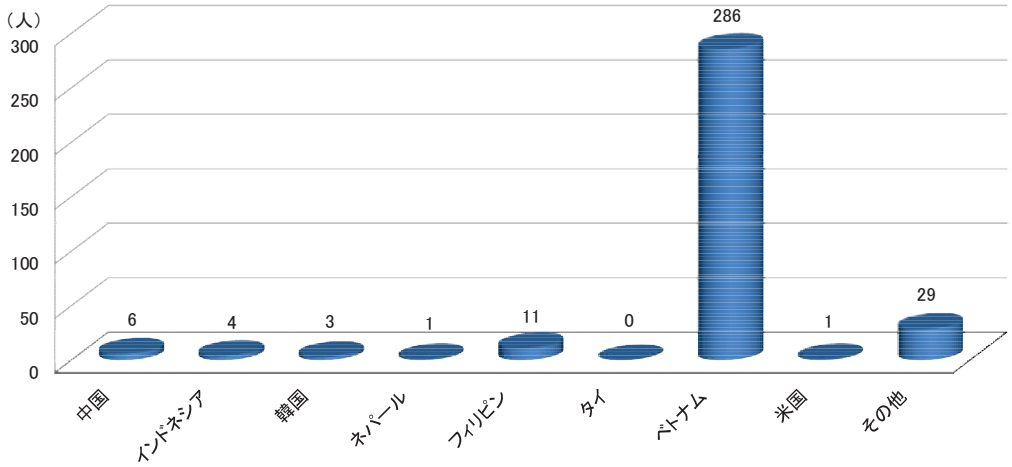


図 5　根室市在留外国人国籍別

（出典）法務省「在留外国人統計（2020 年 12 月末）」から作成。

5.2　住民はどう考えているのか

地域住民は、どう捉えているのだろう。2020（令和 2）年 2 月に石狩市にある A 団地の日本人住民対象にアンケート調査を実施した。石狩市では、前述したように道内の他地域と同様に技能実習生が急増しており、その多くが生活の場として A 団地が吸収している。2020 年 12 月末の石狩市「住民基本台帳人口世帯集計表」によると、A 団地地区の外国人数は 214 人、日本人が 800 人となっており、これによると団地住民の 20%が外国人からなる外国人集住地域となっている。

日本人住民 184 人の回答によると（2020 年 3 月 22 日回収）、「ここ数年、外国人住民が増えて、地域がどのように変化しましたか」の問いに対して、「何も感じない」という無関心と「活気があり、にぎやかになった（肯定的）」と「うるさくなった（否定的）」の三極に分かれた。「外国人住民に取り組んでほしいことは何ですか」には、「地域の生活ルールや習慣等を知る」「十分な言語の習得」を望んでいた。これは、恵庭市や根室市での外国人からの希望と重なっており、両者にとって切実な問題であると言える。

では、監理団体や自治体では、この問題についてどう対応しているのであろうか。本プロジェクトで実施したアンケート結果からみていこう。監理団体などが日本語学習や生活習慣に関する講習・支援を実施しているが（監理団体・登録支援機関の問 6、問 7）、同時に職場での「コミュニケーションがとりづらい」ことや、「生活トラブルへの対応が負担に

なっている」ことが挙げられている（同、問 5）。一方、自治体では日本語教室や市民交流が実施されているところがいくつかある。江別市、旭川市、函館市、帯広市、紋別市などで（自治体の問 2-1）、「やさしい日本語」の導入も何ヵ所かでみられる（同、問 2-2）。ただし、各自治体で外国人の受入れ事業者を把握していないところも多く、回答 77 自治体の 6 割が、詳細（在留資格、国籍、人数）さえ分かっていないのが現状である（同、問 6）。

6. まとめと今後の展望

本稿では、北海道在留ベトナム人から、北海道で増え続ける外国人の一側面をみてきた。かつて技能実習生は、中国人が大部分を占めていたが、ここ数年でベトナム人が激増しており、技能実習生においては、2017（平成 29）年には中国人数を凌駕するようになった。北海道の場合、ベトナム人の 8 割以上が技能実習生である。しかし、それに伴って、ベトナム人の在留資格も多様化している。「技人国」や「日本人の配偶者」の数も増えており、ベトナム人会という組織化がみられるようになった。2010（平成 22）年には、親睦団体の札幌ベトナム交流会が発足し、積極的に交流活動を行っている。一方、北海道社会もまたビジネス関係を見出そうと、友好を兼ねた団体が各地に設立されつつある。

20 年前は、今の状況を誰も想像さえしていなかった。それが、2010 年代になって徐々に変化がみられるようになり、今や北海道のあちこちにベトナム人が住み、地域の産業を支えている。「ふるさと納税の人気返礼品でもあり、北海道の特産となるホタテ、数の子、ウニ、ジャガイモ、アスパラ、メロンなどは、多くの技能実習生がその生産を担っています」と、2018（平成 30）年から一緒に調査をしてきた設楽澄子が本州の研究会で報告した（2021（令和 3）年 11 月）。北海道民ですら、その事実に気づいていない。在留ベトナム人調査を通して、食品加工、漁業、農業、建設業、介護分野にも及んでいることを確認してきた。本書の宮入隆、孔麗の論考でも指摘している通りである。

また、「特定技能」の導入によって、長期滞在も可能になった。あと数年で「特定技能 2 号」での家族帯同への道も開かれていくことになる。一方で、日本国内での移動が活発化する可能性も高くなった。すでに兆候はみられている。今はコロナ禍で出入国に制限があるため、待機者の入国を待ちわびる事業者も多い。しかし、将来も継続的に北海道の人手不足を補う存在である保障はどこにもない。

外国人を単なる「短期的な労働者」としてみなすだけでなく、若者へのキャリアパスを示しながら、彼らの将来の可能性まで想像できるような、一歩踏先を見据えた受け入れがあってもいいのではないだろうか。そうした事例を本稿では示してみた。「そんなことは、ほんの一握り」であることは重々承知しているが、筆者が専門としている歴史研究において、そうした一握りの人たちの活動の集積が、これまでの日越関係を構築してきた。北海道とベトナムとの関係は、まだスタート地点に立ったばかりである。

そして、各自治体では、外国人の受入れに伴って、さまざまな対応が迫られている。各種アンケート調査の結果で確認できたように、「言語」「生活習慣」の習得は、外国人にと

っても切実な問題であり、日本人住民も同様に受け止めている。ここを解決していくためには、地域での外国人に向けた日本語教室の開催、日本人を対象とした「やさしい日本語」の普及、自治体や町内会による「生活習慣」の発信など、さまざまな交流活動を介して、お互いの理解への努力が必要であろう。

本稿では、北海道在留ベトナム人を通して、この数年間の変化を述べてきた。これは、ベトナム人に限ったことではなく、インドネシア人、フィリピン人、ミャンマー人などにも言えることである。互いの文化や習慣の違いを理解し合うことは、北海道民（短期でも中期でも住んでいる人すべて）はもちろん、ここで共に生きる皆の「暮らしやすさ」につながっていくだろう。かつて、数世代前の祖先たちが本州各地からよりよい生活を求めて北海道に移り住んだ。その気持ちに寄り添えるのが北海道の良さであろう。外国人にとってもそういう地であり続けたい。

【注釈】

1) 北海道開発協会は、2020 年 10 月、道内の外国人が 50 人以上居住する 114 自治体と、道内に事務所を置く監理団体及び登録支援機関 181 団体を対象に、アンケート調査を実施した。その結果は、本書の「資料集」を参照（p105～168）。
2) 山本健兒（2019）「国籍（4）ベトナム・インドネシア、ネパール」石川義孝編『地図でみる日本の外国人新版』ナカニシヤ出版、p18。
3) 石狩市企画経済部秘書広報課によると、石狩市商工労働観光課が企業向けアンケート調査を 2020 年 9 月に実施。12 社から回答があり、その結果をメールで返答してもらった（2021 年 12 月 22 日）。
4) 『北海道新聞』2008 年 7 月 10 日。
5) 猿払村関係者に聞き取り（2020 年 2 月 20 日）。
6) 枝幸町関係者に聞き取り（2020 年 2 月 20 日）。
7) 浦河町（2021 年 9 月 11 日）、鶴居村（2021 年 6 月 25 日）関係者に聞き取り。
8) 札幌ベトナム交流会、鹿又達男氏から提供、聞き取り（2021 年 9 月 15 日）。
9) 『函館新聞』電子版 2019 年 4 月 23 日。
10) 北海道では、3 人。「インドシナ難民等定住状況（2018 年 3 月 31 日現在、難民事業本部調べ）難民事業本部 HP　http://www.rhq.gr.jp/japanese/know/ukeire.htm（2021 年 11 月 30 日アクセス）。
11) 日本のベトナム人エスニックコミュニティに関する論考には、川上郁雄（2001）、戸田佳子（2001）、2 世の教育機会と地域活動を通した日本社会への適応などでは、清水睦美（2009）（2021）がある。
12) インドシナ難民 2 世への聞き取り（2021 年 12 月 1 日、12 月 6 日）。
13) 星友館中学校関係者聞き取り（2021 年 11 月 25 日：電話）。

14) 鹿又達男氏聞き取り（2021 年 12 月 10 日：電話）。
15) 斉藤善久・巣内尚子「外国人技能実習制度とベトナム人実習生」ベトナム勉強会（2016 年 7 月 9 日、東京）。
16) 2021 年度の日本語教育学会では、次のようなパネルディスカッションが開催された。「ベトナム人日本語教師を対象としたオンライン長期型研修モデルの提案：ベトナムでの協働学習の可能性」（日本語教育学会秋季大会：11 月 27 日オンライン）URL: http://www.nkg.or.jp/wp/wp-content/uploads/2021/09/21autumnprogram.pdf（2022 年 1 月 2 日最終アクセス）。
17) 「労働輸出」の要因については、石塚二葉（2014）（2018）、長坂康代（2018）、塩入すみ（2021）らがその背景を整理している。
18) 湯山英子、設楽澄子（2019）「北海道における在留ベトナム人の現状と課題：技能実習生の実態から」『開発こうほう』（673）8 月。同（2020）「北海道におけるベトナム人技能実習生の生活実態」『開発こうほう』（682）5 月。
19) 『毎日新聞』2021 年 6 月 19 日。
20) 斉藤善久（2022）「何が失踪を引き起こすのか」「お隣は外国人」編集員会編『お隣は外国人：北海道で働く、暮らす』北海道新聞社。
21) ベトナムの送出し機関 HP から。6 億ドンは約 290 万円、3,300 万ドンは約 16 万円（いずれも 2021 年 9 月のレート）。
22) 監理団体で働くベトナム人に聞き取り（2021 年 9 月 18 日：オンライン）。
23) 『朝日新聞 GLOBE)』2021 年 5 月 21 日。
24) 恵庭市 HP「恵庭に住む外国人の生活についてのアンケート結果」（2020 年 3 月 25 日）。URL: https://www.city.eniwa.hokkaido.jp/material/files/group/12/gaikokujin-seikatu.pdf（最終アクセス 2022 年 1 月 2 日）。
25) 根室ベトナム交流協会で実施したアンケート調査（2019 年実施）。14 社中 12 社、実習生 221 名中 175 名から回答。

【主な参考文献】

・石川義孝編（2019）『地図でみる日本の外国人 改訂版』ナカニシヤ出版。
・石塚二葉（2014）「ベトナムにおける国際労働移動：『失踪』問題と労働者送り出し・受け入れ制度」山田美和編『東アジアにおける移民労働者の法制度：送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
・石塚二葉（2018）「ベトナムの労働力輸出：技能実習生の失踪問題への対応」『アジア太平洋研究』（43）。
・移民政策学会設立 10 周年記念論集刊行委員会編（2018）『移民政策のフロンティア：日本の歩みと課題を問い直す』明石書店。

・岩下康子（2018）「技能実習生の帰国後キャリアの考察：ベトナム人帰国技能実習生の聞き取り調査を通して」『広島文教女子大学紀要』（53）。
・「お隣は外国人」編集員会編（2022）『お隣は外国人：北海道で働く、暮らす』北海道新聞社。
・川上育雄（2001）『越境する家族：在日ベトナム系住民の生活世界』明石書房。
・鈴木江理子（2021）『アンダーコロナの移民たち：日本社会の脆弱性があらわれた場所』明石書店。
・清水睦美・すたんどばいみー（2009）『いちょう団地発！外国人の子どもたちの挑戦』岩波書店。
・清水睦美ほか（2021）『日本社会の移民第二世代：エスニシティ間比較でとらえる「ニューカマー」の子どもたちの今』明石書店。
・塩入すみ（2021）『表象のベトナム、表象の日本：ベトナム人実習生の生きる空間』生活書院。
・巣内尚子（2019）『奴隷労働：ベトナム人技能実習生の実態』花伝社。
・津崎克彦・駒井洋、（2018）『産業構造の変化と外国人労働者: 労働現場の実態と歴史的視点』明石書店。
・戸田佳子（2001）『日本のベトナム人コミュニティ：一世の時代、そして今』暁印書館。
・中川かず子・神谷順子（2018）「北海道におけるベトナム人技能実習生の日本語学習意識と学習環境 ： 多文化共生の視点から考察」『開発論集』（102）。
・長坂康代（2018）「ベトナムから韓国への労働移動：ベトナム流コミュニティの形成と改変」栗田和明編『移動と移民：複数社会を結ぶ人びとの動態』昭和堂。

共生社会の構築に向けて

共生社会の構築に向けて

梶井　祥子

札幌大谷大学社会学部 教授

はじめに

北海道の人口規模の縮小は「働く世代の空洞化」を伴いながら進んでいる。道内の生産年齢人口（15 歳～64 歳）は 1990 年代後半から減少傾向が続き、2020（令和 2）年は 259 万 9,481 人（全体の約 50%）に落ち込んだ。2045 年には 193 万 1,265 人まで減少するとされている（国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推移計人口」平成 30 年度推計）。

外国人労働者の増加は道内産業の働き手不足と相補的な関係にあり、すでに在留外国人は私たちの生活を支える欠かせない存在だ。労働力として頼るだけではなく、同じ社会の構成員として理解し合うためには何が必要なのか。

2018（平成 30）年 12 月の閣議決定を経て、2019（平成 31）年 4 月から新たな在留資格「特定技能」制度がスタートした。外国人労働者の受入れに関して、それは日本の大きな政策転換点となった。

北海道で最も多い在留資格は「技能実習」で、外国人総数の 34.1%を占める。全国では「特別永住者」「永住者」「定住者」が全体のほぼ半数を占め、「技能実習」は 13.9%である（法務省「在留外国人統計（2020 年 6 月末）」）。「技能実習」の割合が大きいのは北海道の大きな特徴である。「特定技能」は技能実習生からの接続を意図した制度設計にもなっていることから、本研究会ではその移行過程に注意を向けてきた。コロナ禍が思わぬ形での追い風となり、2020 年 12 月における北海道の「特定技能 1 号」の外国人数は 610 人となった。2019（令和元）年 12 月の 85 人から急増している[1)]。

今後も「技能実習」から「特定技能」への移行が進むと予想されるが、それは北海道にどのような影響をもたらすのか。変化の先にどのような地域社会の風景が広がるのか。そのなかで人々はどのようなつながりを築いていくのか。もちろん、在留資格「特定技能」の外国人の増加が私たちの生活環境を急変させるわけではないだろう。ただ、それは共生社会を進める端緒として大きな意味を持つ。外国人を循環的な労働力として一方的に位置づけてきたが、今後は彼らの定着を求めていかなければ北海道の生産活動は安定性を維持できない。

本章では、共生社会の実現を北海道の持続可能性の鍵として捉え、そのために必要な方策を検討していきたい。

まず、ここまでの議論を整理しておく。

本報告書の第 1 章では、宮入隆氏がその専門的立場から農業分野での外国人材の受入れの実態と課題について議論している。北海道の農業分野において技能実習生の受入れが定着していくのは 2010（平成 22）年以降である。同時期に技能実習生に対しても労働関係法令が適用されることとなり、さらに 2017（平成 29）年の「技能実習法」の施行によって雇用契約の徹底、人権侵害の排除のための規制強化が進んできたという経緯が宮入氏によって説明された。多くの問題点を孕んだ技能実習制度であるが、2019（令和元）年までの農業分野での技能実習生の急速な増加の背景には、国内外からの一方的な批判だけでは捉えきれない側面があることも示唆されている。「多様な手法で地域農業の実情に合わせる」ことで、技能実習制度を「弾力的に運用」してきた経験は、その後の「特定技能」への移行にも効果的につながったと考えられる。「在留資格の多様化」への対応は、北海道の農業にとって新たな可能性を拓きうる。すでに「人材の獲得競争」が始まっていることを自覚しつつ、「地域住民自らが検討を開始しなければならない」時期が迫っていると提言している。

第 2 章では、孔麗氏によって北海道の水産加工業における外国人労働者の現状と課題が示されている。水産加工業は技能実習生なくしては存続が難しいといわれている分野である。常に非熟練労働者を必要とすることから、「技能実習」から「特定技能」への移行には農業分野とは異なる困難さを抱えている。だからこそ、技能実習制度の運用の現状については、より厳しい目が向けられている。今後ますます人材の確保が難しくなることが予想されることから、労働環境の一層の改善が必要であり、その点からも自治体の強い関与が望まれる。「選ばれる北海道」となるためには、孔麗氏が示しているように、シンガポール、台湾、韓国との制度比較から示唆されることも多い。

第 3 章では、佐藤郁夫氏によって、今後の人材確保が必須とされる介護分野における外国人材の可能性と課題が提起されている。北海道の介護職員の有効求人倍率は、2019 年には 3.5 倍に達している。日本人の求職者数は年々減少傾向にあることから、外国人材への期待は大きい。しかし、介護職員に必要とされる日本語の習得や国家試験の合格などが、外国人にとって大きな障壁になっている。全国で介護職員不足は深刻であり、この分野で「選ばれる北海道」であることは経済的側面においても厳しさが際立つ。

本報告書の第 1 章から第 3 章では農業、水産加工業、介護の分野について、これまでの知見や調査を踏まえて専門的立場からの課題提起が行われた。業種によって「技能実習」と「特定技能」のどちらに親和性があるのかも異なっている。また、同じ地方自治体であっても多種の産業を抱えていることが一般的であり、一元的な対応は実態に合わないことも想像される。

第 4 章では、日越経済学史に精通している湯山英子氏によって、近年増加が著しいベトナム人の状況が取り上げられた。地域住民、コミュニティとベトナム人との関わり方・交流実態は本章が主題とする＜受入れ側の意識の醸成＞という検討課題につながるものである。

以下、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（以下「総合的対応策」という）」から国の共生社会に向けた方向性をあらためて確認したうえで、受入れ側の意識の醸成を基底に据えつつ、取り組むべき課題についての提言に向かいたい。

1. 共生社会への道筋はどのように示されているか

1.1 目指される社会像

新たな在留資格「特定技能 1 号」「特定技能 2 号」の新設が決定された 2018（平成 30）年 12 月に、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議は「総合的対応策」を発表した。以後 2 回の改定を経て、2021（令和 3）年 6 月には総合的対応策の「令和 3 年度改訂版」を策定している。短期間に矢継ぎ早に改定が繰り返されている状況は、コロナ禍という想定外の事情があるにしても国の焦慮感が窺われる。

「令和 3 年度改訂版」では「外国人との共生をめぐる状況は、絶えず変化し続けていくもの」として、今後も変化の状況に応じて間断なく施策のフォローアップをする旨を予告している。「政府としては、条約難民や第三国定住難民を含め、在留資格を有する全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていくという視点に立ち、外国人が日本人と同様に公共サービスを享受し安心して生活することができる環境を全力で整備していく」と宣言していることについては、その実行性を注視しなければならない。「移民政策をとらない」という姿勢を維持しながら、どのように多様な外国人の社会的包摂を本気で進めるのか。その隘路を見極める必要もある。

北海道は国の施策に連動する形で、「外国人材の受入拡大・共生に向けた対応方向」を作成した。「外国人に選ばれ、働き暮らしやすい北海道」を掲げ、「北海道で安心して働き、暮らすことができる環境づくりを進め、その魅力を国内外に情報発信していくことで、多くの外国人材が本道に就労すること」を目指していくとしている。国内外の他地域と比較されることを前提として、そのうえで「選ばれる」ことが持続可能な活路につながるという北海道の決意である。

1.2 総務省「地域における多文化共生推進プラン」

前項では「関係閣僚会議」による総合的対応策の「令和 3 年度改訂版」から、国の目指す社会像について確認した。ここでは、2020（令和 2）年 9 月に 14 年ぶりに改定された総務省の「地域における多文化共生推進プラン」について概観しておきたい。「多文化共生社会」に必要な具体的取組み施策がより明確に示されている。在留資格「特定技能」の創設を社会変化の胎動と意識しつつ、多文化共生施策を推進する今日的意義を以下の 4 点にまとめている。紹介しておきたい。

（1）多様性と包摂性のある社会の実現による「新たな日常」の構築
（2）外国人住民による地域の活性化やグローバル化への貢献
（3）地域社会への外国人住民の積極的な参画と多様な担い手の確保
（4）受入れ環境の整備による都市部に集中しないかたちでの外国人材受入れの実現

目指される「多文化共生社会」によって「新たな日常」が構築されるという見取り図は、私たちの生活にかなり踏み込んだものである。(「移民政策をとらない」というブレーキを踏みながら、同時にアクセルをふかしているようでもあるが。) たとえば、「新たな日常」を構築するためにはどのような施策が考えられるのだろうか。外国人への支援施策が具体的に次のように示されている。

(1) コミュニケーション支援：
①行政・生活情報の多言語化（ICT を活用）と相談体制の整備、②日本語教育の推進、③生活オリエンテーションの実施

(2) 生活支援：
①教育機会の確保、②適正な労働環境の確保、③災害時の支援体制の整備、④医療・保健サービスの提供、⑤子ども・子育て及び福祉サービスの提供、⑥住宅確保のための支援、⑦感染症流行時における対応

(3) 意識啓発と社会参画支援：
①多文化共生の意識啓発・醸成、②外国人住民の社会参画支援

(4) 地域活性化の推進やグローバル化への対応：
①外国人住民との連携・協働による地域活性化の推進・グローバル化への対応、②留学生の地域における就職促進

外国人を支援するこれらの取組みは、地域の実態に即してすでに進められているものもある。たとえば、コミュニケーション支援として挙げられている①相談体制の整備、②日本語教育の推進について北海道での進捗状況を本研究会による「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査[2)]からみてみよう。

道内 114 自治体を対象に実施した本研究会のアンケート調査(回収率 70.2%)によると、「外国人への暮らしの情報提供や相談する窓口を設置している」のは 15.2%にとどまった。現在計画中は 5.1%である。相談等の窓口が設置されておらず、その計画もない自治体が 8 割近くに上った（図 1)。

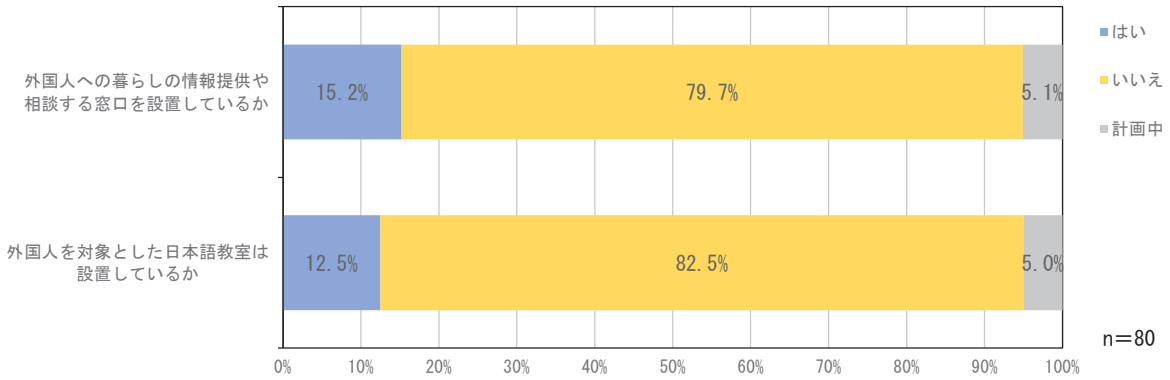


図 1　自治体による相談窓口・日本語教室の設置状況

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（自治体）2020 年から筆者作成。

在留外国人は道内の広い地域に分散しており、一つの自治体が抱える外国人の人数にはバラつきがある。それまで都市部に集中していた外国人は、2015 年以降になると急速に町村でも増加していった。外国人への対応に戸惑う行政や地域住民は少なくないと推測される。小規模自治体が外国人支援に独自に取り組むことは、財政的にもマンパワー的にも難しい。広域連携での実施を前提としなければならないだろう（図 2）。

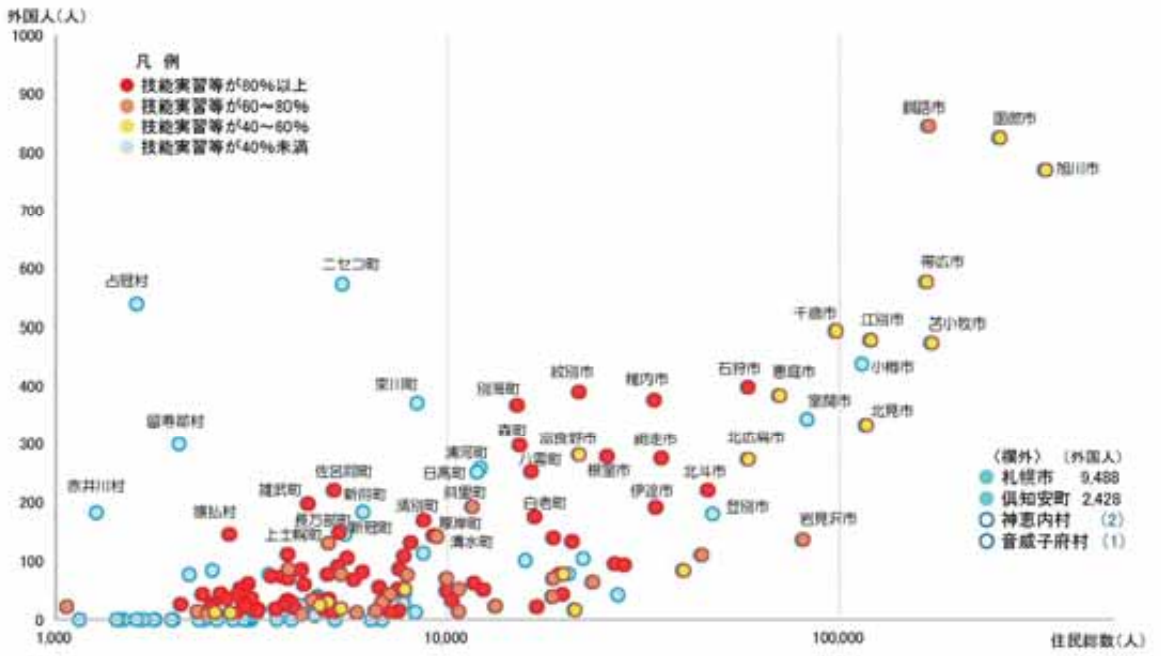


図 2　北海道における市町村の人口規模と在留外国人

（出典）総務省「住民基本台帳人口」、法務省「在留外国人統計（2019 年 12 月末）」

1.3　「移民統合政策指数」から見える日本

一方で、国が講ずる法整備も諸外国と比べるとかなり遅れをとっている。人材獲得がグローバル化している状況で、外国人受入れについての日本の立ち位置を客観的に捉えておく必要がある。

日本の外国人受入れ施策は海外からどのように評価されているのだろうか。2004（平成16）年から実施されている国際比較調査「移民統合政策指数（Migrant Integration Policy Index、略称MIPEX）」は、外国人への権利保障に関わる各国の状況を8つの政策分野（労働市場、家族呼び寄せ、教育、政治参加、永住、国籍取得、反差別、保健）に区分し、項目ごとの指標について数値化した結果を公表したものである（日本ミペックス2020（mipex.eu））。日本は調査参加52ヵ国中総合順位が34位。1位はスウェーデンで以下欧米諸国が並ぶが、アジアでは韓国が18位となっている。日本がとくに低い評価を受けているのは、＜反差別＞、＜教育＞、＜政治参加＞の分野であるが、実はこの傾向は2010（平成22）年からほとんど変化していない（図3）。

移民政策の研究者でもある近藤敦は、低評価を受けている3つの領域において法制度が未整備であることを指摘する（近藤、2021）。

極端に評価の低い＜反差別＞については、差別禁止法の制定を提言している。法務省の「外国人住民調査報告書（2017年公表）」によると、外国人を理由に住宅への入居や、就職を断られるなどの差別を経験しているケースが明らかにされており、このような日常的な差別を法的に規制することが必要であるというのが近藤の主張である。2016（平成28）年に「ヘイトスピーチ解消法」が施行されているが、包括的な差別禁止とはなっていないので効果は限定的である。障がい者への差別禁止条例を制定している自治体は少なくないが、外国人を対象としたものは未だない。

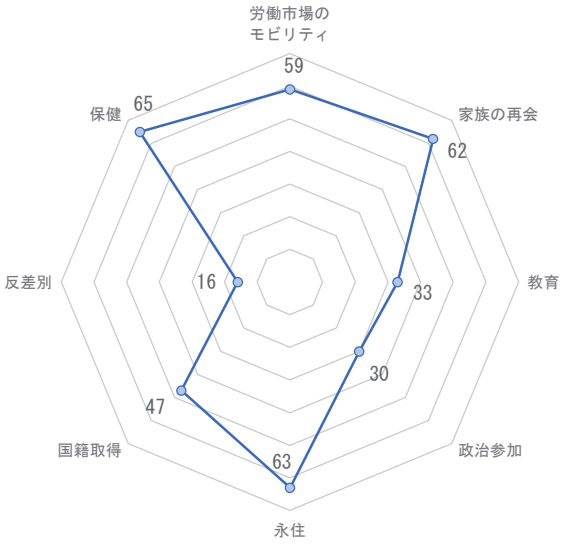


図 3　移民統合政策に関する日本の評価

（出典）「移民統合政策指数2020」から筆者作成。

＜教育＞については、在留資格に関係なく、義務教育の法的な対象を外国人の児童生徒に広げておくべきだとする。現在のところは、文部科学省の通知によって各自治体が対応するにとどまっている。本研究会による自治体へのアンケート調査では「現行の教育体制において対応する」という回答が47.4%だった。一方で、「現在の教育体制では受け入れは難しい」「家族帯同もしくはその支援まで考えていない」は合わせて25.7%である（図4）。現行の教育体制で対応するという考えの自治体が半数近くを占めたが、日本語の苦手な子どもたちへの特別な配慮ができるのか、教員数は足りているのかなど、現行の体制での対応で教育の質を担保できるのかどうかには懸念が残る。また、「現行のままでは受け入れが困難」だったり、「そこまで考えていない」という自治体がアンケートの4分の1を占めた。教育面での支援を自治体のみに委ねることの将来的不安が示唆されている。

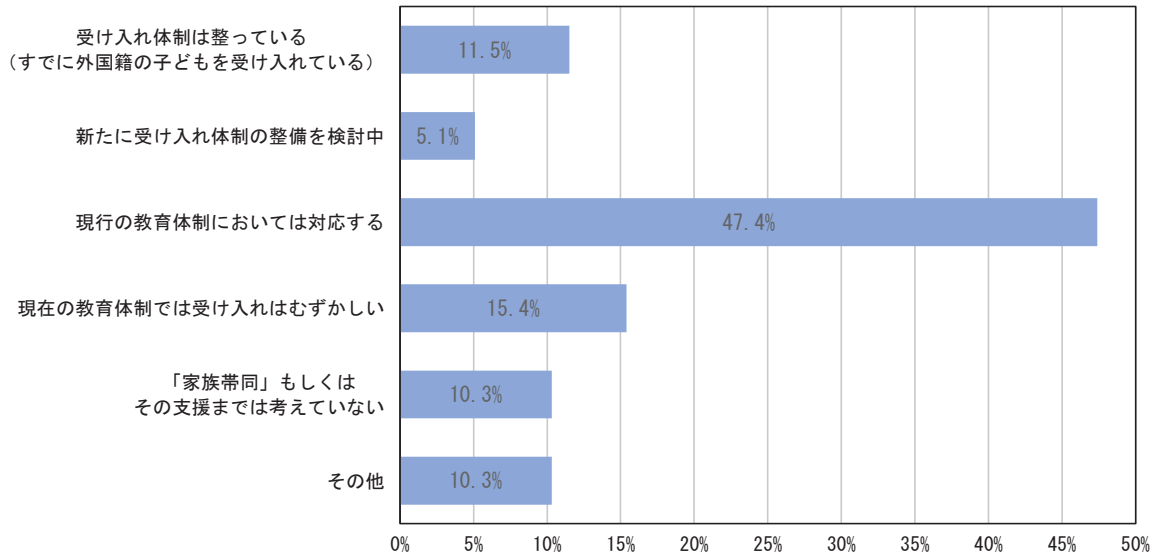


図 4　外国籍の児童・生徒の受け入れについての自治体の考え

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（自治体）2020 年から筆者作成。

＜政治参加＞については、外国人に住民投票を認めている自治体はあるが、「永住者」であっても地方選挙権が認められていないのが現状である。

共生社会を本気で目指し、「新たな日常」を構築するためには、様々な領域での国レベルの法整備が欠かせない。「移民政策ではない」というスタンスのなかでは、法整備のための国民的議論までには遠く及ばない。

2. 意識の醸成は進んでいるのか

北海道には外国人材の多くを流動的な「労働力」として受け入れてきたという経緯がある。彼らを中長期的な定住者として迎え入れ、地域コミュニティの一員として共に社会参画を進めていくためには相互理解のための土壌づくりが求められる。本研究会での調査は、その対象を自治体、受入れ事業者、技能実習生としていたため、地域住民への聞き取り等は見送られた。ここでは世論調査から外国人を受け入れる側の意識について検討したい。

NHK が 1973（昭和 48）年から 5 年ごとに実施している「日本人の意識」調査は、幅広い層を対象に同じ方法（個人面接法）、同じ質問項目で続けられている時系列調査である。1993（平成 5）年から 2018（平成 30）年までの 15 年間に在留外国人は増加を続けており、「近くに住んでいる外国人とあいさつをかわしたことがある」という人も 2013（平成 15）年までは微増傾向を示していた。しかし、2018年調査では1.7ポイント減少している（図 5）。また、2003 年から加わった「外国との交流」に関する項目をみると、「いろいろな国の人と友達になりたい」では「そうは思わない」が 29.1%から 38.0%へ、「貧しい国の人たちへの支援活

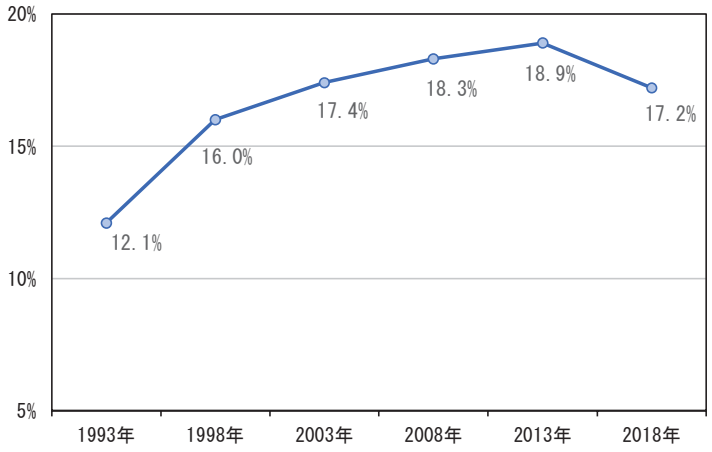


図 5　近くに住んでいる外国人と挨拶をかわしたことがある

（出典）NHK「日本人の意識調査」から筆者作成。

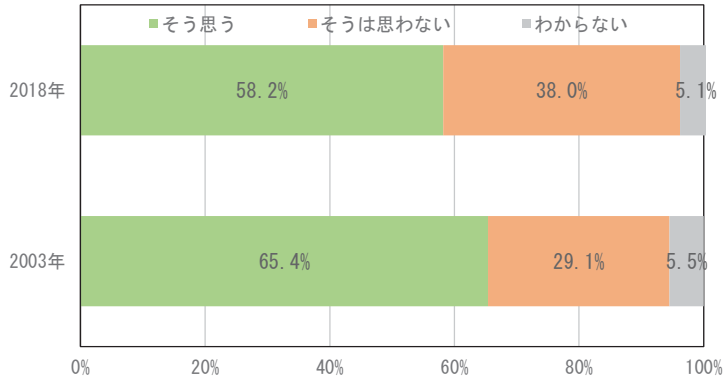


図 6　「いろいろな国の人と友達になりたい」

（出典）NHK「日本人の意識調査」から筆者作成。

動に協力したい」は「そうは思わない」が 16.8%から 26.9%へと、否定的な反応が増えてきている。外国と関わろうとする気持ちが希薄になっている兆しだろうか（図 6・図 7）。

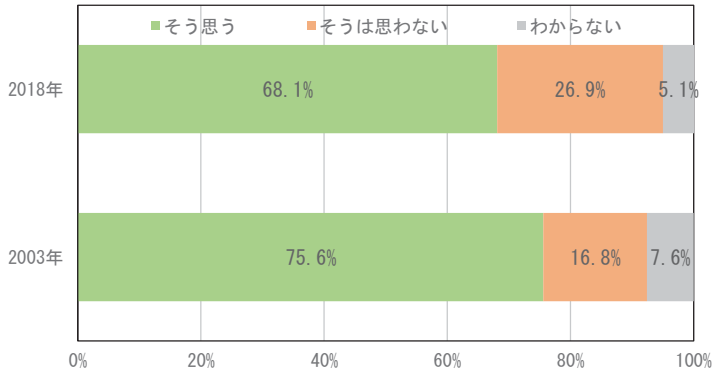


図 7　「貧しい国の人たちへの支援活動に協力したい」

（出典）NHK「日本人の意識調査」から筆者作成。

直近では、同じく NHK が 2020（令和 2）年 3 月に全国電話世論調査として「外国人との共生社会に関する世論調査」を実施している。それによると、日本で働く外国人が増えることについて「賛成」と答えた人が 70%、「反対」は 24.2%だった。しかし、自分の住んでいる地域に外国人の住民が増えることについては、「賛成」が 57.3%「反対」が 37.9%とトーンダウンする。さらに、自分の住む地域に外国人が増えることについて不安と思うことでは、「言葉や文化の違いでトラブルになる」が 34%、「治安が悪化する」が 31%となっている。不安と感じることの多くは、外国人へのステレオタイプな印象に起因していると推測される。国や自治体に取り組んでほしいことで最も多かったのは「生活上のルールを教えること」であった。

グローバル化が進行し、外国人労働者や外国人観光客の増加が続いていた。外国人のいる風景に慣れてきたはずだが、定住する外国人への意識はある意味で後退しているような兆候もみられる。

国や地方自治体は、あらゆる機会を利用して住民と外国人との相互理解を促していく必要がある。また、その機会を積極的に創出することが企図されなければならない。本研究会でのヒアリング調査では、日本語教室を運営する地域ボランティアの活動や技能実習生を抱えている事業所での地域交流の取組みに触れてきた。しかし、民間のボランタリーな努力のみに相互理解や交流促進が委ねられるだけでは脆弱すぎる。地域全体の理解と協力を体系的に醸成していかなければ、共生社会の実現には届かない。地域住民の運営面での協力を仰ぎながら、基盤となるところは行政が仕組づくりをしていく必要がある。そのマネージメントをする人材の育成も急務であり、そこでも行政のけん引が期待される。

一方で、そもそも外国人の側が「定住し続ける意志」を持つのか、という視点でも考えてみなければならないだろう。

五十嵐彰は、2018（平成 30）年に実施した「くらしと仕事に関する外国籍市民調査」のデータを日本への帰属意識という視点から分析している。調査対象が全国（外国籍住民がほとんど住んでいない地域を除き、無作為に抽出された 60 市区町村）において定住を果たしている外国籍住民（20 歳以上 79 歳以下）であるという限定性はあるものの、そこ

からは興味深い知見が得られている。たとえば、外国籍の人々の自国の文化保持を阻害しないことが日本に対する帰属意識を高めており、逆に、日本に居住しながら自国の文化が保持できないと考える人々は、日本への帰属意識を減じてしまう傾向が認められた。母国の文化が受け入れられているほど日本社会への帰属意識も強くなる、という結果は示唆的である。日本語教育と同時に、母語教育や母国の文化理解を促すことが、定住意識につながる可能性となる。定着する人材を求めていくならば、日本をわかってもらうだけではなく、私たちが相手の文化を知る機会、相互理解の促進も前提でなければならない。

本研究会による自治体へのアンケート調査では、「地域住民と外国人が交流できる拠点を設置している」という自治体は 19.0%、「地域住民が諸外国の言語・生活文化と触れ合う機会がある」が 45.0%、「外国人が日本の文化・風習などを学ぶ機会がある」が 27.5%となっている。半分以上の自治体では、自治体が主体となる文化交流等の取組みが行われていない。また、81.3%の自治体では、「自治体職員に、地域住民と外国人を繋ぐ人材がいない」。さらに、91.3%の自治体は「地域住民と外国人を繋ぐキーパーソン的人材の育成」を行っていない（図 8）。

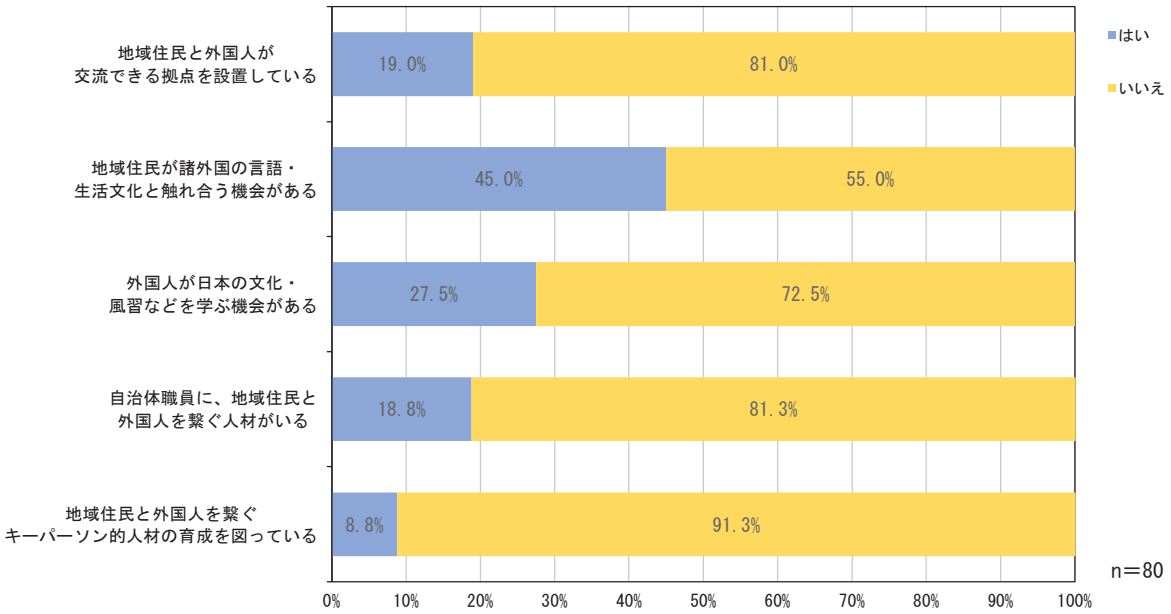


図 8　自治体における外国人に対する受入環境整備

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（自治体）2020 年から筆者作成。

外国人を地域社会にどのように受け入れるのか。そのための環境整備として、住民の意識をどのように醸成するのか。これは一朝一夕には進まない。自治体（行政）と住民が問題意識を共有して、地域全体で考える場が必要なのではないか。

3. 優先すべき取組みは何か

共生社会の構築に向けて早急に実行が望まれる取組みは何か。本報告書のこれまでの議論を踏まえて、ここでは実施する主体ごとに優先的に取り組むべき課題を提示していきたい。

【市町村】

○外国人住民支援のための一元的窓口の設置／滞在スタイル別の支援メニューの作成

外国人住民のための相談・支援の一元的窓口の設置は必須である。生活している外国人の数に関係なく、対応窓口を開いておくことが今後を考えるうえで重要である。2012（平成24）年に「外国人登録制度」が廃止されて以後、日本で生活する外国人は住民基本台帳によって管理されるようになった。市町村単位で外国籍の住民基本データを集約し、個々の滞在スタイル別に必要な支援メニューをあらかじめ計画的に整備しておくことを推奨したい。

公共サービスを含め、外国人住民への支援メニューを市町村が体系的に準備しておくことは、在留外国人の安心と信頼につながる。受け入れる事業所にとっても重要である。「必要に応じて」あるいは「要請があれば」という取組みの仕方では遅すぎる。他地域に先駆けて実行することが肝要だ。「選ばれる地域」として名乗りを上げるにはスピードが求められる。

地方自治体がどのような支援メニューを用意しているのか。その有無を指し示すことが、働く場所を選ぶ外国人に対して効果的な意味を持つだろう。それは、その地域社会がどのような指針を持って外国人を受け入れるのかを明示することになるからだ。外国籍の人々が、その支援メニューを見比べて「選ぶ」ことが可能になる。選ばれるために攻めてほしい。

基本データを集約し、年間、滞在スタイル別の支援メニューを作成したものを、外国人を雇用する事業者（登録支援機関等を含む）と共有して活用する。

○交通安全教室・防災訓練の実施を義務化する

外国人住民を対象とする「交通安全教室」および「防災訓練」は、自治体の義務として実施する。これは生活支援として欠かせない取組みであるばかりではなく、外国人と地域住民との交流機会としての効果も期待できる。

先に取り上げたNHKの世論調査でも、外国人と共生するうえで「国や自治体に取り組んでほしいこと」として最も多いのが「生活上のルールを教えること（38%）」であった。生命に関わる基本的な生活ルールでの相互理解が、多文化共生の第一歩であることは間違いない。ボランティアや事業者などと連携・協力して実施することになろうが、自治体の義務としての規定を明記することが必要である。

○外国人労働者への公営住宅等の整備

住宅支援サービスは、国籍に関わりなく、その地域に住み始めようとする人にとって大きな意味を持つ。「特定技能」は技能実習生とは違い、日本人と同等の労働者という立場になる。技能実習生が研修目的という大義名分のもとで、何らかの住居サービスを受ける場合とは異なる局面が予想される。しかし、地域によってはそもそも利用可能な公営住宅や民間住宅がない場合も多いことは問題である。

そこで、これまで国内からの移住促進のための施策として取り組んできた住宅提供サービスについて、外国人にも適用できないか。「特定技能 2 号」での家族帯同も視野に入れたうえで、外国人住民への住宅整備として空き家や公営住宅等の再利用も検討に値する。住宅支援もすぐには準備が難しい。有効な対策を早期に考えておかなければならない。

北海道の場合は、「暖房」への対応も課題である。必要な生活インフラに対して、どこまで支援するのか。財政基盤にも左右されるが、過疎対策の一環としても再検討できないだろうか。

【北海道または広域連携】

これまで検討してきたように、外国人材への取組みについては小規模自治体だけで対応することには困難がある。

外国住民を受け入れている自治体は、その生活支援や権利の保障はもとより、彼らの社会参加への回路も積極的に拓いていかなければならない。そのためにも外国人を雇用している事業者、監理団体や登録支援機関、住民自治会等、医療機関、各種学校などの教育機関、多方面のステークホルダーが連携するシステムや協議会（あるいは情報共有の場）を構築する必要がある。

本研究会による自治体へのアンケート調査では、外国人材の受入れ体制として企業などとの連携・協働を図るための組織を設立している自治体は 6 件（8.0%）であり、回答のあった 75 件中 69 件の自治体には協議会のような組織は設置されていなかった。（図 9）

また、協議会を設置している自治体の構成員をみると、自治体のほかに地元企業、監理団体、産業団体、商工会議所などで、NPO や町内会を含めているものは皆無であった。

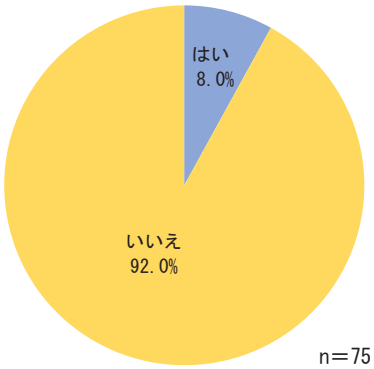


図 9　外国人材の受け入れ体制として企業などと連携・協働を図るための組織を設置していますか

（出典）北海道開発協会「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」アンケート調査（自治体）2020 年から筆者作成。

○道（振興局）によるベトナム語と中国語による、管内市町村の生活ガイドブックの作成

コミュニケーション支援は最も基本的な領域である。外国人住民に対応した生活ガイドブックの作成については、すでに製作・発行している市町村も少なくない。しかし、財政基盤、マンパワーには地域差が生じている。共通する基本的な生活ガイドブックは、道または広域連携で作成し、そのうえで順次多言語化に対応してほしい。道内への技能実習生の送出し国は、ベトナム、中国、台湾、インドネシア、フィリピン、ミャンマー、インドなど多国籍にわたっている。翻訳や通訳などの人材をそれぞれの自治体で抱えることは難しい。道（振興局）が行うべき支援である。

また、北海道各地に点在する文化施設についても多言語化が進んでいない。道立、国立を問わず、数少ない文化施設であるから、その地域に多く住んでいる外国人の母国語を中心にガイドブック等を作成することが有意義である。地方における外国人住民の不満のひとつは、文化的刺激の少ないことにある。そこに住む外国人にとって、近隣の社会教育施設・文化施設は貴重なアミューズメント施設でもある。

○道（振興局）による移動日本語教室（オンライン学習とスクーリング）の実施

コロナ禍を背景に、様々な分野でのオンライン化が進んだ。外国人を対象にした日本語教育においても応用することが可能である。動画等を含めた教材開発の普及、パソコン（タブレット）、インターネット環境等の整備をさらに進めることが有効である。

○道（振興局）による「多文化交流普及員」（仮称）の巡回指導イベントの実施

日本語を教えられる講師や「多文化交流普及員」など、マンパワーの育成と巡回システムの構築を道に担って頂きたい。そのための専門的部署を道（振興局）に設置することも必要となる。

地域における多文化共生は「国籍や民族などの 異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義されている（総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」）。外国人を生活者・地域住民として認識する視点が求められており、外国人住民への支援を総合的に行うと同時に、地域社会の構成員として社会参画を促す仕組みを、道が率先して構築することが重要である。従来の外国人支援の視点を超えて、新しい地域社会のあり方として、国籍や民族のちがいを超えた「多文化共生の地域づくり」を進める必要性が増しているのである。

おわりに

3 年間に及んだ「地方における外国人材の受入れに関する研究会」の活動は、この報告書と座談会の開催でひとつの区切りとなる。しかし、日本社会における外国人材の受入れは、むしろこれからが正念場となるだろう。一人ひとりが、自分たちの暮らす社会の将来図を考える必要がある。外国人の社会参画を促すまえに、共有する地域課題に対して自分たちが社会参画を果たさなければならない。

北海道開発協会において、筆者はこれまで「地域のソーシャル・キャピタル」や「高校生の地域への愛着意識」について調査研究してきた。このたびの外国人労働者を対象とした調査活動も、人々のつながりを架橋として持続可能な地域社会をどのように構想するかという視点がソーシャル・キャピタルと通底していた。そこで目指されたのは、人々の「信頼関係」を基盤とした社会である。社会心理学者の山岸俊男が指摘したように、私たちは見知った人間同士での「安心」をより強く求めるが、見知らぬ他者を「信頼」して心を開くことには不得手な傾向がある。それを克服する自覚的な試みがなければ、多様性を包摂する共生社会の実現は単なる理想論で終わる。

外国人の人々を受け入れ「新しい生活」を構築することは、とりもなおさず私たちの生活環境を充実させ豊かにすることでもある。「労働力不足をどうするか」という議論にとどまらず、「次世代に残す地域社会をどのように構想するのか」という包括的な視点こそが最も重要なのではないか。そこにこそ、多様性を引き受ける鍵がある。

本研究会の活動は、北海道開発協会事務局の皆様のご協力とご支援がなければ、このような成果を出すことはできなかった。ここに心からの感謝と御礼を申し上げたい。ありがとうございました。

【注釈】

1) 序の表 1 を参照。
2) 北海道開発協会は、2020 年 10 月、道内の外国人が 50 人以上居住する 114 自治体と、道内に事務所を置く監理団体及び登録支援機関 181 団体を対象に、別々の調査票を郵送してアンケート調査を実施した。その結果は自治体と団体に区分して整理されている。

【参考文献】

・近藤敦（2021）「コロナから考える統合政策－日本における多文化共生施策の課題と展望」、『アンダーコロナの移民たち－日本社会の脆弱性があらわれた場所』、明石書店
・五十嵐彰（2021）「移民の日本に対する帰属意識－水準と規定要因」、『日本の移民統合－全国調査から見る現況と障壁』、明石書店
・是川夕編著（2019）『人口問題と移民－日本の人口・階層構造はどう変わるのか』明石書店
・永吉希久子（2020）『移民と日本社会－データで読み解く実態と将来像』中公新書
・鳥井一平（2020）『国家と移民－外国人労働者と日本の未来』集英社新書
・澤田晃宏（2020）『ルポ　技能実習生』ちくま新書
・五十嵐泰正、明石純一編著『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』明石書店

資　料　集

資料集目次

1　「地方における外国人材の受入れに関する研究会」アンケート調査結果の概要
　①　自治体 …… 105
　②　監理団体・登録支援機関 …… 127

2　在留外国人の現状
2-1　日本における在留外国人（国籍・地域別）－人数推移 …… 170
2-2　日本における在留外国人（在留資格別）－人数推移 …… 170
2-3　北海道における在留外国人（国籍・地域別）－人数推移 …… 171
2-4　北海道における在留外国人（在留資格別）－人数推移…… 171
2-5　北海道における在留外国人（市町村人口と在留外国人数） …… 172
2-6～9　北海道の在留外国人（市町村別の在留資格） …… 172
2-10　北海道の外国人労働者（産業別、振興局別） …… 174
2-11　北海道の外国人労働者
　－労働者数規模別の外国人労働者を雇用している事業所数北海道＆全国推移比較 …… 175
2-12　北海道の外国人労働者（国籍）－北海道＆全国推移比較 …… 175
2-13　北海道の外国人労働者（在留資格）－北海道＆全国推移比較 …… 176
2-14　北海道の外国人労働者（産業別）－北海道＆全国推移比較 …… 176
2-15　北海道の技能実習生（監理団体別） …… 177
2-16　北海道の技能実習生（国籍・産業別）、年間受入数の推移 …… 177
2-17　北海道の技能実習生（地域別） …… 178
2-18　北海道の特定技能外国人（産業別）－北海道＆全国推移比較 …… 178
2-19　コロナ禍の在留外国人（都道府県別）－在留外国人と増減率 …… 179
2-20　コロナ禍の在留外国人（北海道）
　－国籍・地域別外国人 2019 年 6 月、2019 年 12 月、2020 年 12 月比較
　　在留資格別外国人 2019 年 6 月、2019 年 12 月、2020 年 12 月比較 …… 179
2-21　コロナ禍の在留外国人（道内の技能実習生）－産業別年間受入数の推移 …… 180

3　雇用情勢（全体概要）
3-1　北海道の求人倍率（有効求職者数と有効求人倍率）－推移 …… 182
3-2　職種別の求人数－道内月間有効求人数の推移 …… 182
3-3　北海道内の企業の雇用判断－道内企業の人員判断・雇用方針ＤＩ …… 183
3-4　道内総生産の動向－産業別道内総生産額（名目） …… 183
3-5　道内産業の生産性－産業別就業者一人当たりの総生産（実質） …… 184
3-6　北海道内の雇用情勢（足下では女性の労働参加率が上昇）
　－道内男女別就業者数と労働力人口比率推移 …… 184
3-7　北海道内の雇用情勢（全国を下回る有業率）－年齢別男女別全国・北海道比較 …… 185
3-8　北海道内の雇用情勢（女性の非正規雇用の割合が高い）
　－男女別年齢別雇用者数＆雇用形態の推移 …… 185
3-9　産業別にみた就業者の動向－主な産業別の雇用者数、
　全国＆道_2005・2010・2015・2020 比較 …… 186
3-10　賃金の状況（全国）－年齢別産業別男女別 2020 比較 …… 186
3-11　賃金の状況（北海道）－年齢別産業別男女別 2020 比較 …… 187
3-12　賃金の状況（北海道の求人賃金）－業種別求人賃金推移 …… 187
3-13　将来の労働力需給（人口減少の予測）－年齢階層別人口の推移 …… 188

4　外国人技能実習制度

4-1　外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の概要 ･････ 190
4-2　外国人技能実習制度の見直しの内容について ･････････････････････････････ 190
4-3　外国人技能実習制度の仕組み ･･･ 191
4-4　外国人技能実習制度（移行対象職種・作業 85 職種 156 作業） ･････････････････ 191
4-5　外国人技能実習制度（現状）
　　－研修生・技能実習の在留状況＆「技能実習」の国籍別構成 ･････････････････ 192
4-6　外国人技能実習制度（現状）－職種別「計画認定件数（構成比）」 ･････････････ 192
4-7　監理団体の許可・技能実習計画の認定等に係る手順について ･････････････････ 193
4-8　外国人技能実習制度（二国間取決め） ･････････････････････････････････ 193
4-9　外国人技能実習制度（実地検査から行政処分等の流れ） ･････････････････････ 194
4-10　外国人技能実習制度（不適切事案） ･････････････････････････････････ 194
4-11　外国人技能実習制度（技能実習生に対する支援・保護方策） ･････････････････ 195

5　在留資格「特定技能」

5-1　在留資格「特定技能」に関する経緯・背景 ･････････････････････････････････ 198
5-2　在留資格「特定技能」（制度概要） ･････････････････････････････････････ 198
5-3～5　在留資格「特定技能」（分野別運用方針について／１４分野） ･････････････････ 199
5-6　在留資格「特定技能」（技能実習との制度比較） ･････････････････････････････ 200
5-7　在留資格「特定技能」（受入れ機関と登録支援機関について） ･････････････････ 201
5-8　在留資格「特定技能」（就労開始までの流れ） ･････････････････････････････ 201
5-9　在留資格「特定技能」（支援計画の概要①） ･････････････････････････････ 202
5-10　在留資格「特定技能」（支援計画の概要②） ･････････････････････････････ 202
5-11　在留資格「特定技能」（登録支援機関） ･････････････････････････････････ 203
5-12　在留資格「特定技能」（届出について）－受入れ機関・登録支援機関 ･････････････ 203
5-13　在留資格「特定技能」（分野別の協議会について） ･････････････････････････ 204
5-14　在留資格「特定技能」（ＭＯＣ：二国間協定） ･････････････････････････････ 204
5-15　在留資格「特定技能」運用状況（令和３年９月末現在） ･････････････････････ 205

6　多文化共生

6-1　共生社会に向けたイメージ ･･･ 208
6-2　多くの町村にとって外国人住民との共生は未経験 ･････････････････････････････ 208
6-3　外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和３年度）概要～政府 ･････････ 209
6-4～5　外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和３年度）概要～北海道 ･･ 209
6-6　一元的・総合的な相談窓口 ･･･ 210
6-7　日本語教育支援～道内の日本語学校 ･････････････････････････････････････ 211
6-8　日本語教育支援～日本語教室空白地域解消推進事業（文化庁） ･････････････････ 211
6-9～10　日本語教育支援～道内の日本語教室 ･････････････････････････････････ 212
6-11　日本語教育支援～令和２年度日本語学習支援者養成講座（北海道） ･････････････ 213
6-12　企業の外国人材活用の支援～地域外国人材受入れ・定着モデル事業 ･････････････ 213
6-13　住宅の支援～北海道外国人居住サポーター制度 ･････････････････････････････ 214
6-14～15　災害時の支援 ･･･ 215
6-16　多文化交流、社会参画の支援 ･･･ 215
6-17　子育て、教育、医療・保健・福祉～外国人の児童生徒への対応 ･････････････････ 216
6-18　子育て、教育、医療・保健・福祉～日本語能力に応じた初期指導マニュアル ････ 216
6-19　子育て、教育、医療・保健・福祉～日本語指導が必要な児童生徒 ･････････････ 217
6-20～21　子育て、教育、医療・保健・福祉～外国人患者の受入れに関する対応指針 ･･ 217
6-22　子育て、教育、医療・保健・福祉～浦河町の外国人支援 ･････････････････････ 218

1「地方における外国人材の受入れに関する研究会」アンケート調査結果の概要

① 自 治 体

「地方における外国人材の受入れに関する研究会」
アンケート調査結果の概要（自治体）

１．アンケート調査名

「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」

２．調査の主体

「地方における外国人材の受入れに関する研究会」

座長　札幌大谷大学社会学部　教授　梶井祥子

（事務局；（一財）北海道開発協会）

３．調査の目的

地方における外国人の人口が増加している中、新たな在留資格として「特定技能」が平成 31 年 4 月に創設され、地域における新たな担い手として、外国人材の更なる活躍が期待されています。北海道では、農業、漁業や水産加工などの食関連産業、さらには建設・介護などのサービス業で労働力不足が顕在化しており、地域の経済状況を維持する上で、短期・中期的には外国人労働者頼みが避けられない状況にあることを踏まえ、今後さらに地域で増加が見込まれ、外国人が安心して働き、暮らすことができるよう、各自治体で取り組んでいる積極的な受入れ支援や多文化共生支援などについてアンケート調査により道内地域の特徴を把握することとした。

４．調査の方法と実施

【対象】（道内の自治体　114 件）

アンケート調査の対象は、道内の 179 市町村の内、以下の①～③の何れかに該当する自治体 114 件の市町村を選定した。

① 自治体に居住する外国人数が 50 人以上の地域。（道「住基ネットにおける人口【参考値】（R2.5.31 現在）」）

② 第 2 期総合戦略に、外国人材または多文化共生に関する施策が確認された地域。（R2.7.9 現在）

③ 技能実習生受入れ特区の認証地域。

【アンケートの方法と実施期間】

・アンケートは、郵送による配布とした。

・配布は、令和 2 年 10 月 26 日

・アンケートの実施期間は、令和 2 年 10 月 26 日 ～ 令和 2 年 11 月 20 日まで

５．アンケートの回収状況

（自治体）

対　　象	送付数	回収数	回収率
【自治体】	114	80	70.2%

６．アンケート調査の結果

アンケートの回収後、各データを集計整理し、別紙のとおり集計表と関連するグラフにて整理を行った。

【各自治体における外国人に対する受入環境整備の状況について】

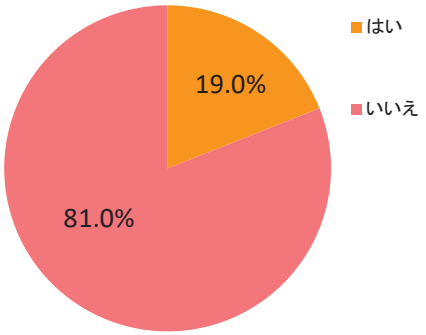
地域交流

問 1-1　貴自治体では、地域住民と外国人とが交流できる拠点を設置していますか。

・交流拠点施設を設置する自治体は、15 件（19.0%）。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	15	64	79
%	19.0%	81.0%	100.0%



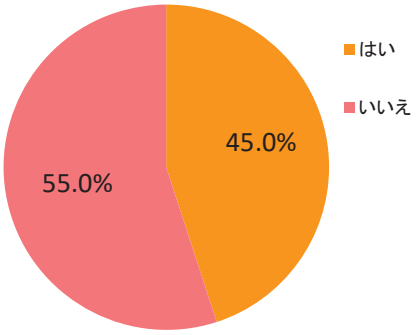
・たきかわ観光国際スクエア
・札幌国際プラザ内交流サロン
・江別国際センター
・国際交流サロン
・新ひだか町姉妹都市交流委員会
・知内町中央公民館
・北海道大沼国際セミナーハウス
・旭川市国際交流センター
・えんべつ日本語教室「かけはし」
・猿払村国際交流協会
・紋別市国際交流サロン
・森の交流館・十勝
・国際交流センター平成館
・くしろ国際交流プラザ
・北海道立北方四島交流センター

問 1-2　貴自治体では、地域住民が諸外国の言語・生活文化と触れ合う機会はありますか。

・地域住民が諸外国の言語・生活文化と触れ合う機会がある地域は、全体の 45.0%（36 件）。一方、「いいえ」と回答した地域が 55.0%（44 件）で、触れ合う機会のない地域が半数以上となっている。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	36	44	80
%	45.0%	55.0%	100.0%

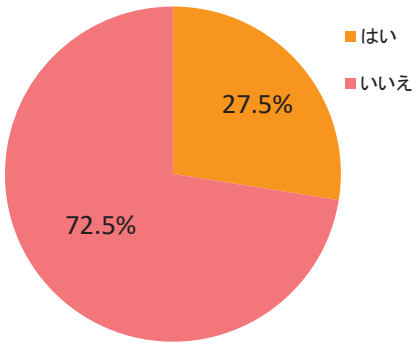


問 1-3　貴自治体では、外国人が日本の文化・風習などを学ぶ機会はありますか。

・外国人が日本の文化・風習を学ぶ機会のある地域は、全体の 27.5%（22 件）。多くの地域は、学ぶ機会がない（「いいえ」72.5%，58 件）と回答。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	22	58	80
%	27.5%	72.5%	100.0%

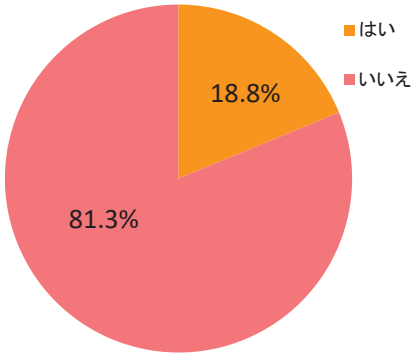


問 1-4　貴自治体の職員には、地域住民と外国人を繋ぐキーパーソン的人材はいますか。

・自治体職員にキーパーソン的人材がいる地域は、全体の 18.8%（15 件）。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	15	65	80
%	18.8%	81.3%	100.0%

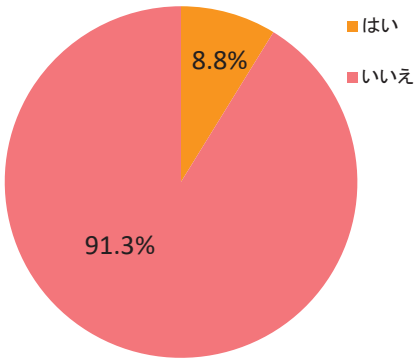


問 1-5　貴自治体では、地域住民と外国人を繋ぐキーパーソン的人材の育成を図っていますか。

・自治体職員にキーパーソン的人材の育成を図っている地域は、僅か 8.8%（7 件）。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	7	73	80
%	8.8%	91.3%	100.0%

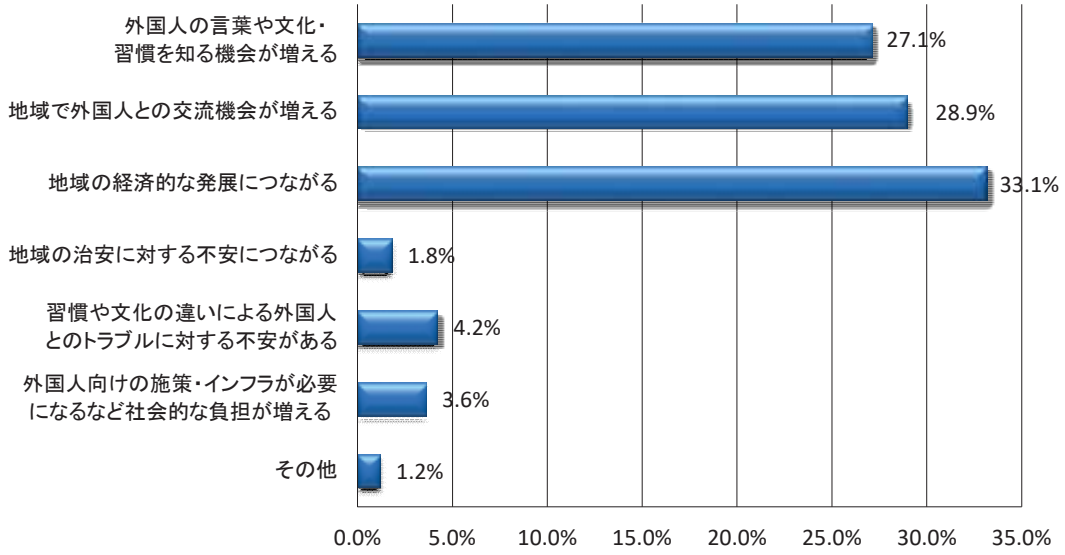


問 1-6　貴自治体では、地域にいる（住む）外国人をどのように捉えていますか。当てはまるものに、○をつけてください。（○は３つまで）

・地域にいる（住む）外国人に対する捉え方は、不安や負担に関する意見が少なく、肯定的な回答が多くみられた。

（単位：件）

回　答	1 外国人の言葉や文化・習慣を知る機会が増える	2 地域で外国人との交流機会が増える	3 地域の経済的な発展につながる	4 地域の治安に対する不安につながる	5 習慣や文化の違いによる外国人とのトラブルに対する不安がある	6 外国人向けの施策・インフラが必要になるなど社会的な負担が増える	7 その他	合計
実数	45	48	55	3	7	6	2	166
%	27.1%	28.9%	33.1%	1.8%	4.2%	3.6%	1.2%	100.0%



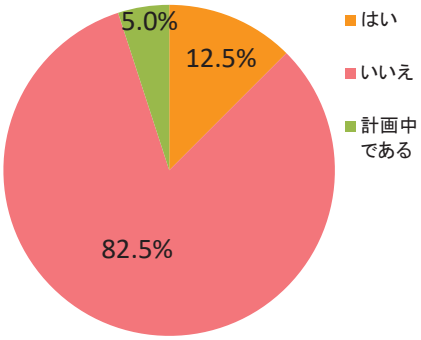
日本語教室

問 2-1　貴自治体では、外国人を対象とした日本語教室は設置していますか。

・日本語教室を設置する自治体は、10 件（12.5%）。計画中の自治体は 4 件（5.0%）あったが、多くの地域（82.5%，66 件）が日本語教室を設置していない。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	3 計画中である	合計
実数	10	66	4	80
%	12.5%	82.5%	5.0%	100.0%



問 2-2　問 2-1 の設問で「はい」と回答された方は、以下の設問に答えてください。

・日本語教室を設置する 10 件の地域において、自治体が運営母体となる教室は 2 件。その他は、各地域の国際交流に携わる協議会や委員会となっている組織等が運営を担っている。

1　運営母体は、どこですか。

（単位：件）

回　答	1 自治体	2 その他	合計
実数	2	8	10
%	20.0%	80.0%	100.0%

2　対象者と参加人数を教えてください。（どちらかに〇）

（単位：件）

回　答	1 在住外国人	2 技能実習生のみ	合計
実数	8	2	10
%	80.0%	20.0%	100.0%

3　開催の頻度を教えてください。

■回答件数：１０件

・週３回、火・木・日曜日、18:30～20:00（初中級クラス）
　　14:00～16:00（初級クラス）
　　10:00～11:30（会話クラス）

・週１回、曜日は不定期（来年４月より変更）
・週１回、木曜日、18:00～20:00
・週７回、水曜日、18:45～20:00（入門・初級Ⅰ）
　　木曜日、9:45～11:00（読み書き）　11:45～12:30（入門・初級Ⅰ）
　　18:45～20:00（初級Ⅱ）
　　日曜日、13:30～14:45（初級Ⅰ）
・期間を決めて開催
・週１回、日曜日、10:30～12:00
・１ヶ月に８回／２週に１回
・個別開催
・週１回、日曜日、13:00～16:15
・月２回、土曜日、16:00～18:00

4　料金の徴収をしていますか。（どちらかに○）

（単位:件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	2	8	10
%	20.0%	80.0%	100.0%

5　教室運営における貴自治体からの拠出はありますか。（どちらかに○）

（単位:件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	5	5	10
%	50.0%	50.0%	100.0%

6　教室運営における国からの支援はありますか。（どちらかに○）

（単位:件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	1	9	10
%	10.0%	90.0%	100.0%

7　技能実習生に対して、教室へ通うための交通費補助はありますか。（どちらかに○）

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	0	10	10
%	0.0%	100.0%	100.0%

8　日本語教師の有資格者はいますか。（どちらかに○）

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	5	4	9
%	55.6%	44.4%	100.0%

9　日本語教師等に給与を支払っていますか。（どちらかに○）

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	5	5	10
%	50.0%	50.0%	100.0%

10　「やさしい日本語」の導入をしていますか。（どちらかに○）

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	5	5	10
%	50.0%	50.0%	100.0%

11　ＩＣＴ教材を活用していますか。（どちらかに○）

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	1	9	10
%	10.0%	90.0%	100.0%

12　日本語ボランティア育成および学習スキルアップ講習の実施をしていますか。
（どちらかに〇）

（単位:件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	4	6	10
%	40.0%	60.0%	100.0%

問 2-3　問 2-1 の設問で「いいえ」と回答された方で、文化庁「地域日本語教育スタートアッププログラム」を活用し、今後日本語教室を設置する予定はありますか。

・日本語教室の設置がない 66 件の自治体において、文化庁が実施する「地域日本語教育スタートアッププログラム」の施策の活用について、全ての自治体で活用する予定がないと回答。

（単位:件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	0	66	66
%	0.0%	100.0%	100.0%

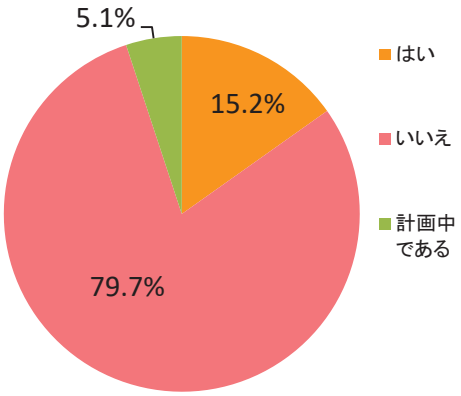
生活支援

問 3-1　貴自治体では、外国人への暮らしの情報提供や相談する窓口を設置していますか。

・外国人への暮らしの情報提供や相談窓口の設置状況については、15.2%（12 件）の自治体が設置。また、計画中は 5.1%（4 件）。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	3 計画中である	合計
実数	12	63	4	79
%	15.2%	79.7%	5.1%	100.0%



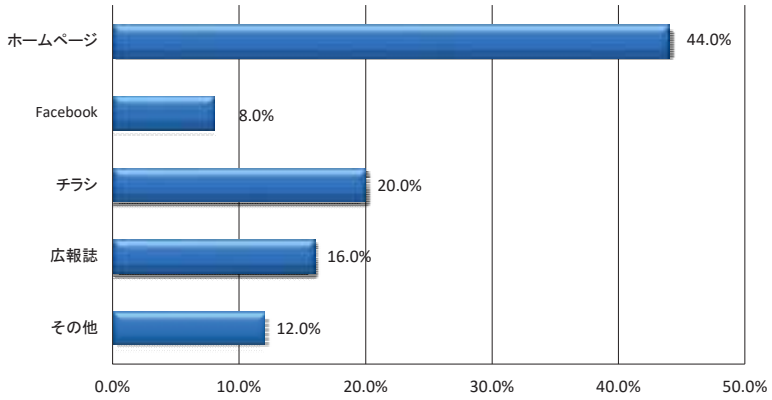
問 3-2　問 3-1 の設問で「はい」と回答された方は、窓口の周知をどのようにしていますか。（複数回答可）

・外国人への相談窓口の周知の方法は 12 件の地域のうち、ホームページによる周知が 44.0%（11 件）と最も多く、次に Facebook が 20.0%（5 件）。広報誌での周知は 8.0%（2 件）と少なかった。

（複数回答）　（単位：件）

回　答	1 ホームページ	2 広報誌	3 Facebook	4 チラシ	5 その他	合計
実数	11	2	5	4	3	25
%	44.0%	8.0%	20.0%	16.0%	12.0%	100.0%

【その他】
・生活ガイドブック
・監理団体、受入事業所へ持参
・技能実習生へのｵﾘｴﾝﾃｰｼｮﾝ時など



問 4　貴自治体における多言語対応の状況について、教えてください。

・各自治体の多言語対応の状況として、(1)～(6)の各設問では、ホームページを含めた各情報に関しての多言語対応は、英語、中国語、韓国語での対応が多い。
・近年、技能実習生の多くを占めるベトナム人であるが、ベトナム語に対応する地域は少ない状況が見られた。また、その他の言語対応も同様に少ない。

(1)　ホームページ

（該当するものすべてに○）　（単位：件）

回　答	1 英語	2 中国語	3 韓国語	4 タイ語	5 ﾍﾞﾄﾅﾑ語	6 ﾀｶﾞﾛｸﾞ語	7 ロシア語	8 その他	合計
実数	44	39	35	6	7	3	9	6	149
%	29.5%	26.2%	23.5%	4.0%	4.7%	2.0%	6.0%	4.0%	100.0%

(2)　緊急通報時や救急活動時の通話サービス

（該当するものすべてに○）　（単位：件）

回　答	1 英語	2 中国語	3 韓国語	4 タイ語	5 ﾍﾞﾄﾅﾑ語	6 ﾀｶﾞﾛｸﾞ語	7 ロシア語	8 その他	合計
実数	16	13	12	12	11	9	10	14	97
%	16.5%	13.4%	12.4%	12.4%	11.3%	9.3%	10.3%	14.4%	100.0%

(3)　病院や薬局に関する情報

（該当するものすべてに○）　（単位：件）

回　答	1 英語	2 中国語	3 韓国語	4 タイ語	5 ﾍﾞﾄﾅﾑ語	6 ﾀｶﾞﾛｸﾞ語	7 ロシア語	8 その他	合計
実数	16	12	9	2	4	1	3	4	51
%	31.4%	23.5%	17.6%	3.9%	7.8%	2.0%	5.9%	7.8%	100.0%

(4)　公共・観光施設の利用情報

（該当するものすべてに○）　（単位：件）

回　答	1 英語	2 中国語	3 韓国語	4 タイ語	5 ﾍﾞﾄﾅﾑ語	6 ﾀｶﾞﾛｸﾞ語	7 ロシア語	8 その他	合計
実数	35	30	21	4	0	0	2	6	98
%	35.7%	30.6%	21.4%	4.1%	0.0%	0.0%	2.0%	6.1%	100.0%

(5)　買い物に関する情報

（該当するものすべてに○）　（単位：件）

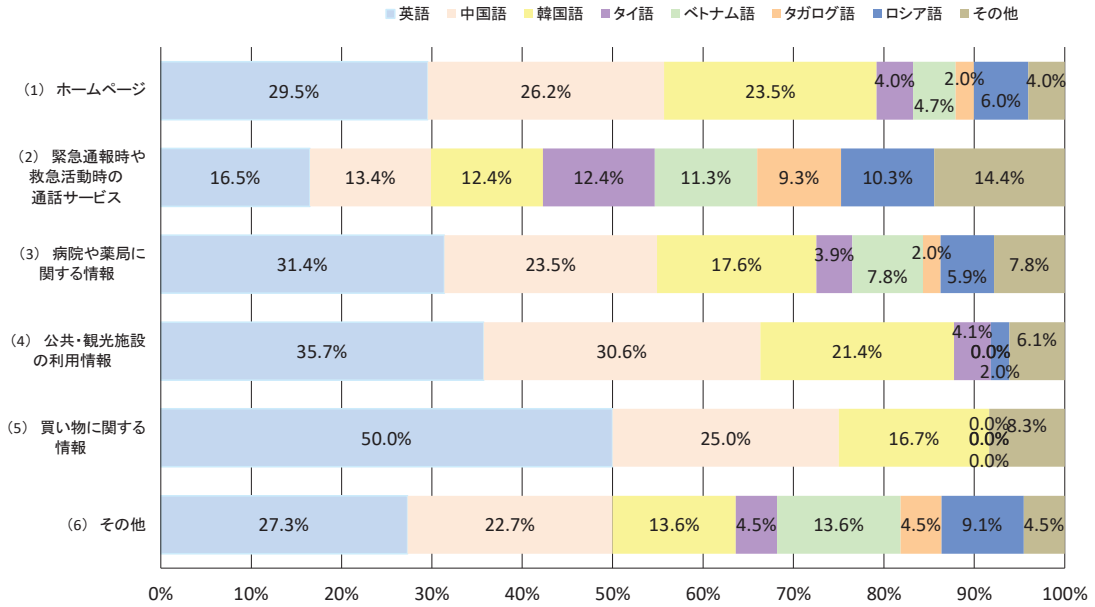
回　答	1 英語	2 中国語	3 韓国語	4 タイ語	5 ﾍﾞﾄﾅﾑ語	6 ﾀｶﾞﾛｸﾞ語	7 ロシア語	8 その他	合計
実数	6	3	2	0	0	0	0	1	12
%	50.0%	25.0%	16.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	8.3%	100.0%

（6）　その他

（該当するものすべてに○）　　（単位：件）

回　答	1 英語	2 中国語	3 韓国語	4 タイ語	5 ﾍﾞﾄﾅﾑ語	6 ﾀｶﾞﾛｸﾞ語	7 ロシア語	8 その他	合計
実数	6	5	3	1	3	1	2	1	22
%	27.3%	22.7%	13.6%	4.5%	13.6%	4.5%	9.1%	4.5%	100.0%

【（6）その他の内容】
- ごみの資源物分別情報
- 観光パンフレット
- 行政サービスをまとめて掲載したガイドブック
- 外国人生活相談窓口
- 観光庁セーフティインフォメーションカード

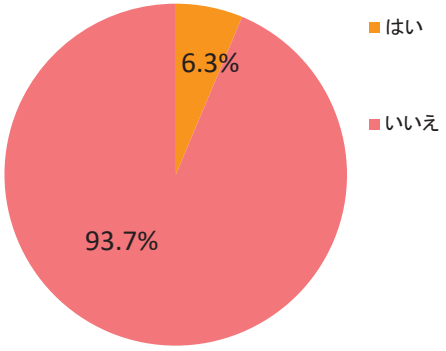


問 5-1　貴自治体では、外国人を支援する専門職員を配置していますか。

- 外国人を支援する専門職員を配置する自治体は、79 件のうち、5 件（6.3%）。
- 雇用の形態は、全て非正規雇用で、国籍はアメリカ、日本、中国、ベトナム、タイ。
- 専門職員の配置が無い全ての自治体では、今後の配置予定もない。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	5	74	79
%	6.3%	93.7%	100.0%



問 5-2　問 5-1 の設問で「はい」と回答された方は、その専門職員の雇用形態を教えてください。

（単位：件）

回　答	1 正規雇用	2 非正規 雇用	合計
実数	0	5	5
%	0.0%	100.0%	100.0%

問 5-3　問 5-1 の設問で「いいえ」と回答された方は、今後、専門職員を配置する予定はありますか。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	0	72	72
%	0.0%	100.0%	100.0%

問 5-4　問 5-3 の設問で「はい」と回答された方は、予定される専門職員の雇用形態を教えてください。

（単位：件）

回　答	1 正規雇用	2 非正規 雇用	3 未定	合計
実数	0	0	0	0
%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

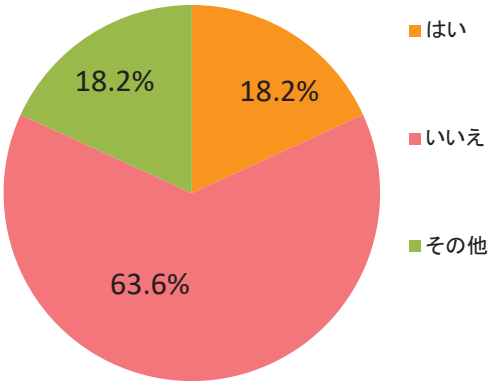
【外国人材の地域定着に向けた各自治体での取り組みについて】

問 6　貴自治体では、外国人材を雇用している地元企業（名称・住所など）および外国人材の詳細（在留資格、国籍、人数）を把握していますか。

・外国人材を雇用する地元企業または外国人材の詳細を把握している自治体は、全体の 18.2%（14 件）で、半数以上（63.6%，49 件）の自治体は、把握していない。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	3 その他	合計
実数	14	49	14	77
%	18.2%	63.6%	18.2%	100.0%



問 7　貴自治体では、外国人材の雇用を希望している地元企業の情報をどのように把握していますか。

■回答件数：２９件

・労働基本調査等の活用	・農協、漁協等への問い合わせ
・企業からの情報	・ハローワーク発行求人情報
・建設協会など各種団体からの申出による	・アンケート調査
・関係機関等との連携	・監理団体からの情報提供
・住民票登録の際に確認	・新聞など
・商工会を通した情報把握	・相談

問 8-1　貴自治体では、外国人材の受け入れ体制として企業などと連携・協働を図るための組織（協議会）を設立していますか。

・外国人材の受け入れ体制として企業などと連携・協働を図るための組織を設立した自治体は 6 件（8.0%）で、回答のあった 75 件のうち、69 件の自治体は協議会の設置を行っていない。
・協議会の構成員は、監理団体、地元企業で、その他に行政や商工会議所等となっている。
・組織の運営費は、主に地元企業、自治体からの拠出、または会費となっている。
・会費の徴収状況は、5,000 円以上～10,000 未満が 1 件、10,000 以上～20,000 未満が 1 件。会費を徴収していない協議会は 2 件となっている。

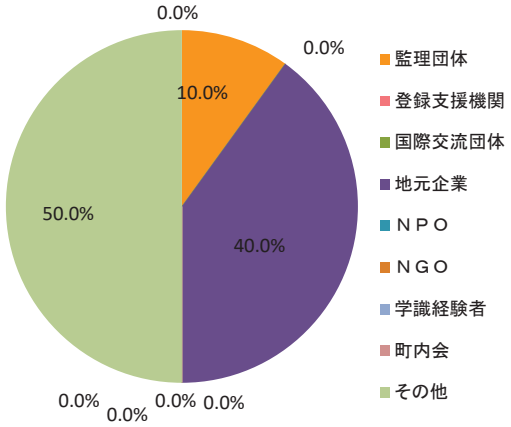
（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	6	69	75
%	8.0%	92.0%	100.0%

問 8- 2　問 8-1 の設問で「はい」と回答された方は、構成員を教えてください。（該当するものすべてに〇）

（該当するものすべてに〇）　（単位：件）

回　答	1 監理団体	2 登録支援機関	3 国際交流団体	4 地元企業	5 NPO	6 NGO	7 学識経験者	8 町内会	9 その他	合計
実数	1	0	0	4	0	0	0	0	5	10
%	10.0%	0.0%	0.0%	40.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	100.0%

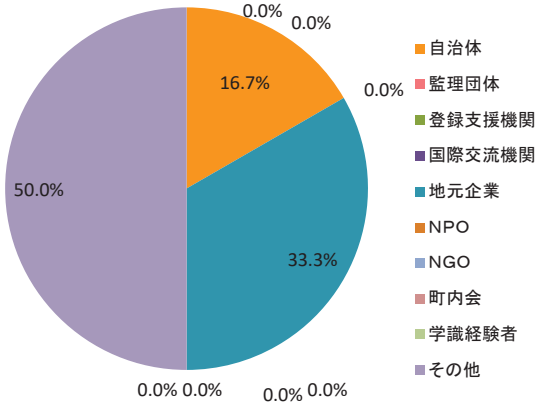


【その他】
- 地元企業団体
- 行政
- 商工会議所
- 自治体

問 8- 3　組織（協議会）の運営費は、主にどこから出ていますか。（〇はひとつ）

（単位：件）

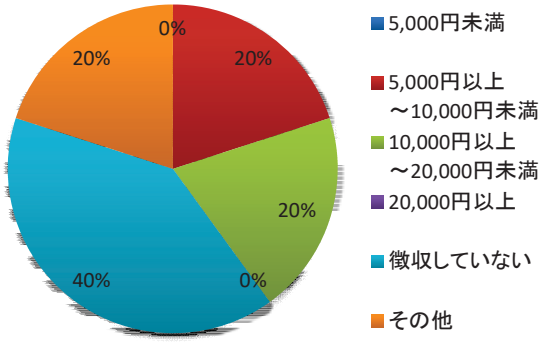
回　答	1 自治体	2 監理団体	3 登録支援機関	4 国際交流機関	5 地元企業	6 NPO	7 NGO	8 町内会	9 学識経験者	10 その他	合計
実数	1	0	0	0	2	0	0	0	0	3	6
%	16.7%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	100.0%



問 8-4　組織（協議会）の運営にあたり会費を徴収している場合、会費はいくらか教えてください。（○はひとつ）

（単位：件）

回　答	1 5,000円未満	2 5,000円以上～10,000円未満	3 10,000円以上～20,000円未満	4 20,000円以上	5 徴収していない	6 その他	合計
実数	0	1	1	0	2	1	5
%	0.0%	20.0%	20.0%	0.0%	40.0%	20.0%	100.0%



【その他】
個人：5,000 円、法人：10,000 円

問 8-5　組織（協議会）の具体的な活動内容を教えてください

・会員企業の発展に努め、各企業の相互連携と交流を促進させ、まちの産業振興を図る。経営者懇談会や先進地視察、会員研修、人材育成等の事業を実施
・各団体意見聴取、制度セミナーの共有等
・日本語教室、交流事業、技能講習開催
・外国人材確保事業
・労働先提供に向けた活動
・ベトナム人技能実習生と地域住民のための交流事業、日本語教室の運営・実施、ベトナム国との経済ミッション派遣など

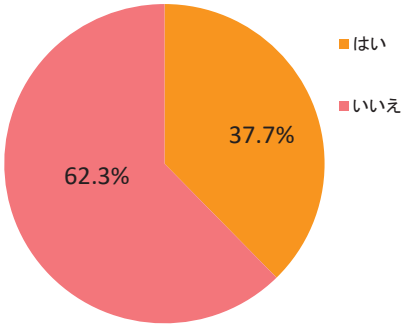
■回答件数：６件

問 9-1　貴自治体では、地域に住む家族帯同が認められた在留資格を持つ外国人の子どもの詳細（年齢、性別、人数）を把握していますか。

・地域に住む家族帯同が認められた在留資格を持つ外国人の子どもの詳細を把握している自治体は、37.7%（29 件）。
・将来的に家族帯同する外国人材への受け入れ体制で、外国籍の子供の教育体制では、受入体制が整っている地域は 11.5%（9 件）。多くの地域は現行の教育体制で対応と回答（47.4%，37 件）。

（単位：件）

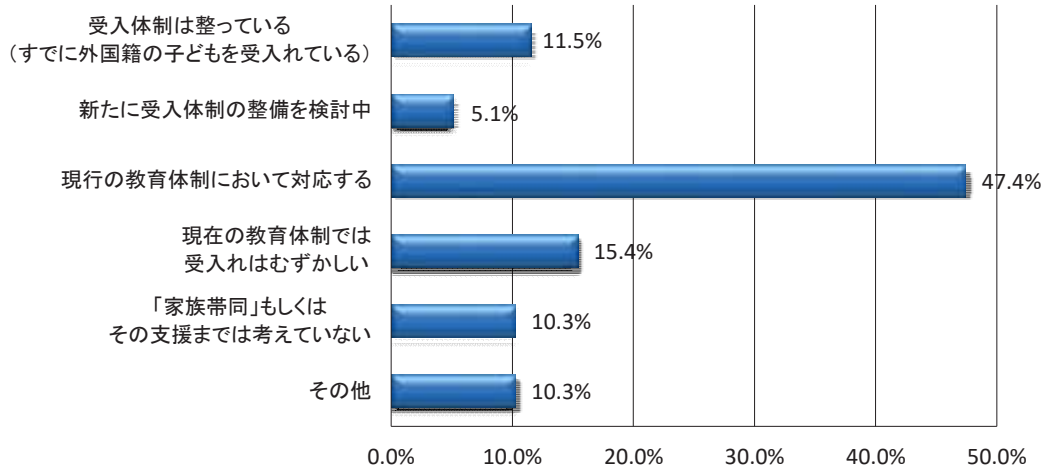
回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	29	48	77
%	37.7%	62.3%	100.0%



問 9-2　現行の特定技能制度では、特定技能２号のみ家族帯同が認められていますが、将来的に他の在留資格を含め外国人材の受け入れを推進する際、貴自治体では、小中学校での外国籍の子どもの受け入れについて、どのようにお考えですか。（○はひとつ）

（単位：件）

回　答	1 受け入れ体制は整っている（すでに外国籍の子どもを受け入れている）	2 新たに受け入れ体制の整備を検討中	3 現行の教育体制において対応する	4 現在の教育体制では受け入れはむずかしい	5 「家族帯同」もしくはその支援までは考えていない	6 その他	合計
実数	9	4	37	12	8	8	78
%	11.5%	5.1%	47.4%	15.4%	10.3%	10.3%	100.0%

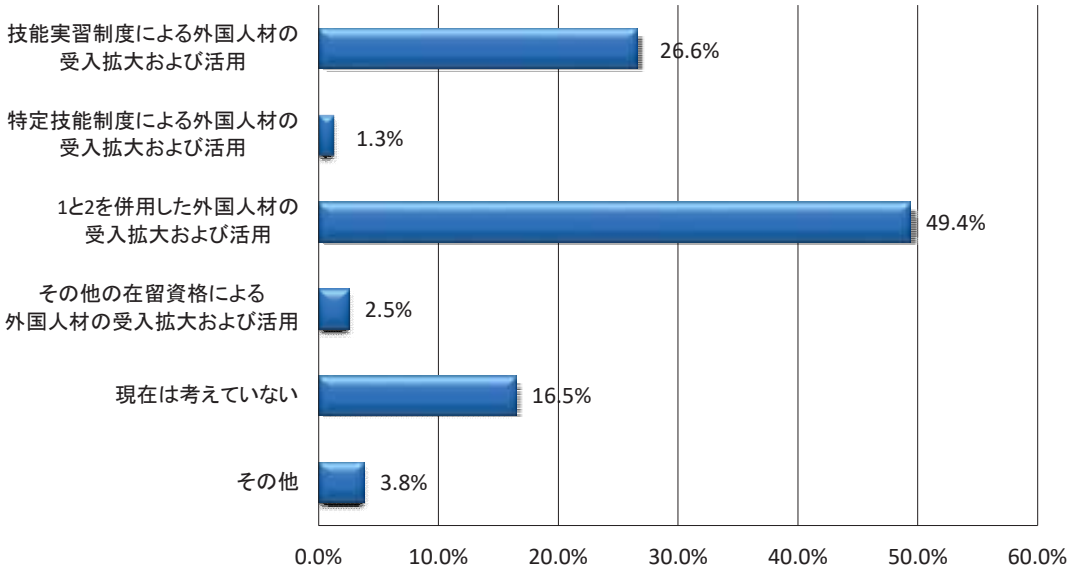


問 10　第２期　北海道創生総合戦略では『北海道に住みたくなる、戻りたくなる魅力にあふれた社会』において「外国人材の受入拡大と共生」が掲げられていますが、貴自治体の地元企業は、どのような外国人材の受入拡大および活用を考えていると思いますか。（○はひとつ）

・地元企業が考える「外国人材の受入拡大と共生」については、技能実習制度による回答が 26.6%（21 件）で、特定技能制度による回答は僅か 1.3%（1 件）。その両方を併用した回答は 49.9%（39 件）。

（単位：件）

回　答	1 技能実習制度による外国人材の受入拡大および活用	2 特定技能制度による外国人材の受入拡大および活用	3 1と2を併用した外国人材の受入拡大および活用	4 その他の在留資格による外国人材の受入拡大および活用	5 現在は考えていない	6 その他	合計
実数	21	1	39	2	13	3	79
%	26.6%	1.3%	49.4%	2.5%	16.5%	3.8%	100.0%



問 11　地元企業が外国人材を活用する上で、貴自治体として充実させる必要があると思われる支援について教えてください。（各項目につき○はひとつ）

・地元企業が外国人材を活用する上で、自治体として充実させる必要がある支援として、(1)～(7)の各設問では、「ある程度必要である」と回答する自治体が高い。

（1）　外国人材を採用する企業等への指導・情報共有などのサポート

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	16	36	16	2	9	79
%	20.3%	45.6%	20.3%	2.5%	11.4%	100.0%

（2）　外国人材雇用マッチング機会の充実

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	11	33	19	4	12	79
%	13.9%	41.8%	24.1%	5.1%	15.2%	100.0%

（3）　外国人材をはじめ、外国人住民向け相談窓口の充実

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	20	44	10	1	4	79
%	25.3%	55.7%	12.7%	1.3%	5.1%	100.0%

（4）　日本語能力向上に向けた支援

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	14	45	10	2	8	79
%	17.7%	57.0%	12.7%	2.5%	10.1%	100.0%

（5）　住居の確保に係る支援

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	17	32	18	4	8	79
%	21.5%	40.5%	22.8%	5.1%	10.1%	100.0%

（6）　地域社会（住民）との交流・共生に向けた支援

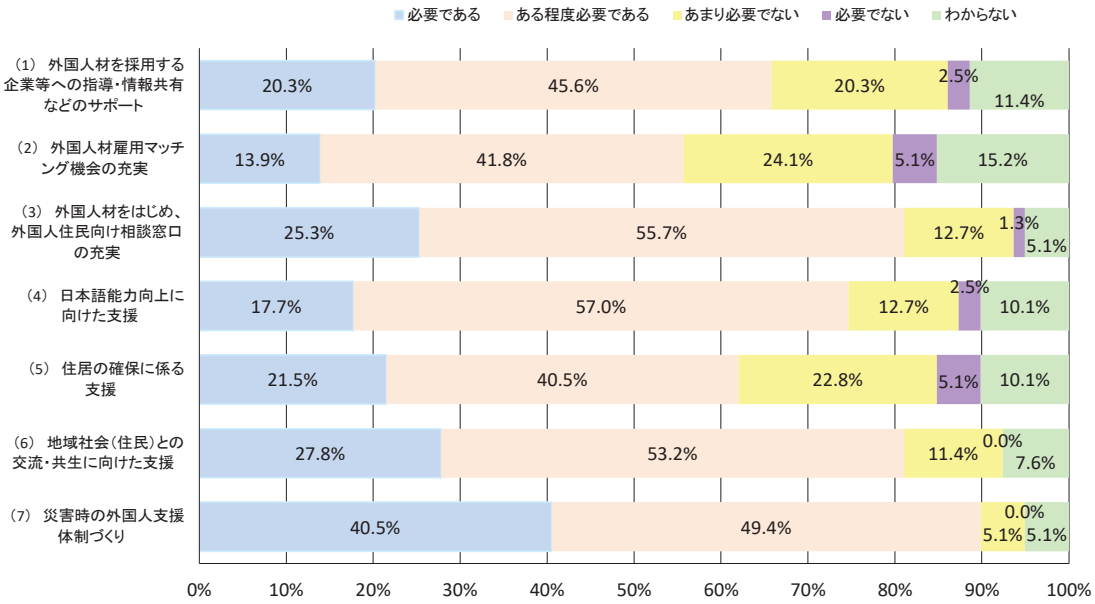
（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	22	42	9	0	6	79
%	27.8%	53.2%	11.4%	0.0%	7.6%	100.0%

（7）　災害時の外国人支援体制づくり

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	32	39	4	0	4	79
%	40.5%	49.4%	5.1%	0.0%	5.1%	100.0%



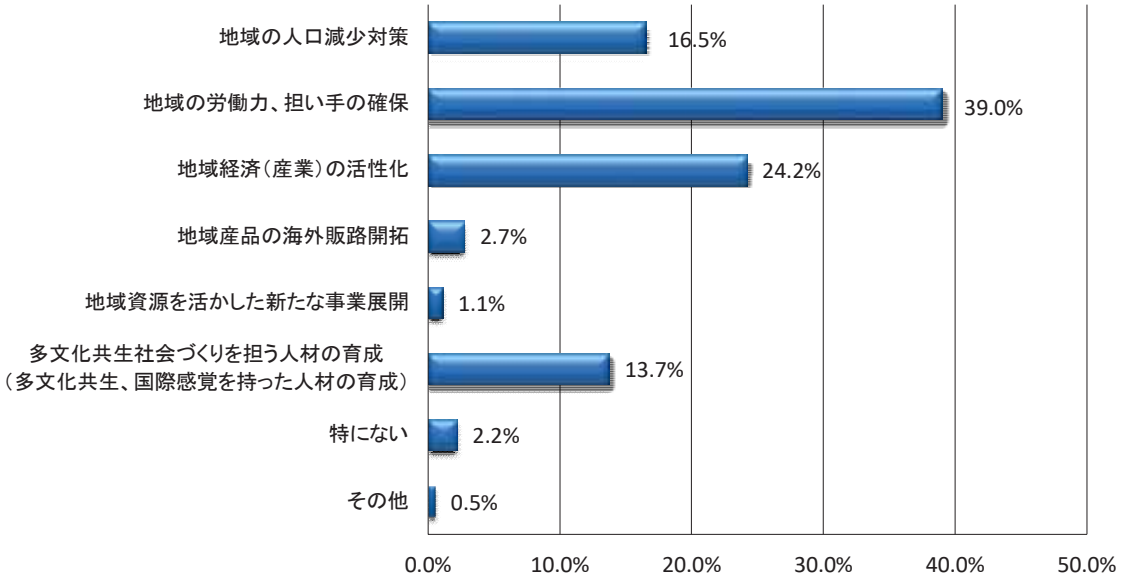
問 12　貴自治体では、地域における外国人材の受入拡大によって、どのような効果を期待していますか。（該当するものすべてに○）

・地域における外国人材の受入拡大によって期待する効果は、「地域の労働力、担い手確保」が 39.0%（71 件）、「地域経済の活性化」24.2%（44 件）、「地域の人口減少対策」16.5%（30 件）。

（複数回答）　　（単位：件）

回　答	1 地域の人口減少対策	2 地域の労働力、担い手の確保	3 地域経済（産業）の活性化	4 地域産品の海外販路開拓	5 地域資源を活かした新たな事業展開	6 多文化共生社会づくりを担う人材の育成（多文化共生、国際感覚を持った人材の育成）	7 特にない	8 その他	合計
実数	30	71	44	5	2	25	4	1	182
%	16.5%	39.0%	24.2%	2.7%	1.1%	13.7%	2.2%	0.5%	100.0%

【その他】　・外国人材の市内企業定着により、市内企業の海外展開、グローバル化を促進



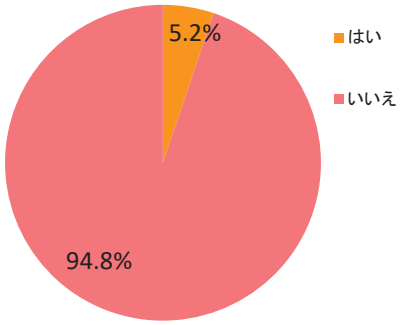
【新型コロナウイルス感染症の影響に対する支援について】

問 13　貴自治体では、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、人手不足となっていた技能実習生の受入企業に対して支援をしましたか。

・コロナの影響の大きな企業に対し、応援金、家賃補助、上下水道料金補助等を支援。
・出入国する（令和２年７月２９日から令和３年３月３１日）外国人技能実習生等の１人につき３万円を給付。
・新型コロナウイルス感染症対策補助金、新型コロナウイルス感染症被害対策特別資金を給付。

（単位：件）

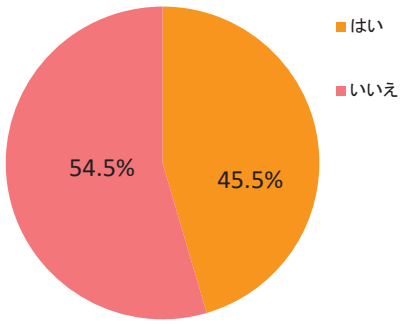
回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	4	73	77
%	5.2%	94.8%	100.0%



問 14　貴自治体では、外国人に「特別定額給付金」の申請に関する支援をしましたか。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	35	42	77
%	45.5%	54.5%	100.0%



【具体的な支援内容】 ・申請書送付時に英文記入例を同封 ・外国人労働者のいる企業への通知 ・申請案内文の多言語化 ・留学生は外国人の申請に関しての協力を依頼 ・ホームページのやさしい日本語化、外国人雇用企業への申請支援依頼、国の多言語版定額給付金ホームページへのリンク、窓口での多言語翻訳機器の活用	・英語での案内窓口を開設し、申請方法を説明 ・案内文の英・中国語版を Facebook に投稿 ・ヒンディー語の電話対応窓口、ヒンディー語の案内文、インド人を雇っている雇用主への個別案内 ・住民基本台帳にて確認し、都度支援 ・各対象者の言語での記入例を通知に同封。サポート会場にて多言語された記入方法動画を上映

1「地方における外国人材の受入れに関する研究会」アンケート調査結果の概要

②　監理団体・登録支援機関

「地方における外国人材の受入れに関する研究会」
アンケート調査結果の概要（監理団体・登録支援機関）

１．アンケート調査名

「北海道らしい外国人材の労働環境と地域の共生社会に向けて」

２．調査の主体

「地方における外国人材の受入れに関する研究会」

座長　札幌大谷大学社会学部　教授　梶井祥子

（事務局；（一財）北海道開発協会）

３．調査の目的

北海道では、農業や水産加工業などの食関連産業、さらに建設・介護などのサービス業で人手不足が深刻化しており、新たな在留資格「特定技能」の創設によって、外国人材の受け入れを希望する事業者の増加が見込まれている。道内の監理団体および登録支援機関における外国人材の受け入れ支援の状況や企業・地域との交流環境、望ましい地域社会のあり方等についてアンケート調査により把握することとした。

４．調査の方法と実施

【対象】（道内に事業所の本所をもつ監理団体および登録支援機関　181 件）

アンケート調査の対象は、監理団体については、外国人技能実習機構が公表する一般監理事業および特定監理事業の監理団体一覧（R2.9.24 付）、また登録支援機関は、出入国管理庁の登録支援機関登録簿（R2.10.2 付）を利用し、北海道内に事業所を持つ、以下の 181 件を対象とした。

・監 理 団 体：一般監理団体 46 団体（うち、登録支援機関の登録有 37 団体含む）
　　特定監理団体 56 団体（うち、登録支援機関の登録有 11 団体含む）

・登録支援機関：79 団体

【アンケートの方法と実施期間】

・アンケートは、郵送による配布とした。

・配布は、令和 2 年 10 月 26 日

・アンケートの実施期間は、令和 2 年 10 月 26 日 ～ 令和 2 年 11 月 20 日まで

５．アンケートの回収状況

（監理団体、登録支援機関）

対　　象	送付数	回収数	回収率
【監理団体・登録支援機関】	**181**	**53**	**29.3%**
《監理団体》	**102**	**38**	**37.3%**
・一般監理団体	**46**	**18**	**39.1%**
（うち、登録支援機関の登録有）	(37)	(12)	(32.4%)
・特定監理団体	**56**	**20**	**35.7%**
（うち、登録支援機関の登録有）	(11)	(1)	(9.1%)
《登録支援機関》	**79**	**15**	**19.0%**

６．アンケート調査の結果

アンケートの回収後、各データを集計整理し、別紙のとおり集計表と関連するグラフにて整理を行った。

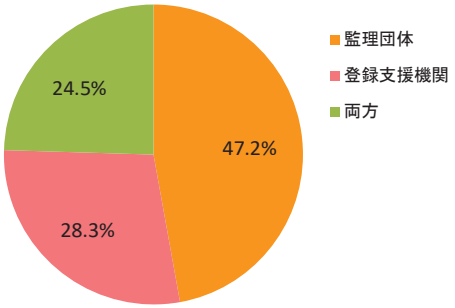
【貴団体について】

問１　貴団体の役割について、教えてください。（該当するものすべてに○）

・アンケート調査に回答された 53 件の団体の役割は、技能実習制度における監理団体 47.2%（25 件）、特定技能制度における登録支援機関 28.3%（15 件）、その両方に該当する団体は 24.5%（13 件）。

（単位：件）

回　答	1 技能実習制度における監理団体	2 特定技能制度における登録支援機関	1,2 両方に該当	合計
実数	25	15	13	53
%	47.2%	28.3%	24.5%	100.0%



【外国人材の受け入れ状況について】

問 2-1　貴団体の外国人材受入支援実績（平成３１年４月から令和２年３月末まで）について教えてください。

・外国人材受入支援実績に対し、「技能実習」の支援実績を回答した団体は 33 件。

【在留資格】（技能実習）

（単位：件）

回　答	1 技能実習	合計
実数	33	33
%	100.0%	100.0%

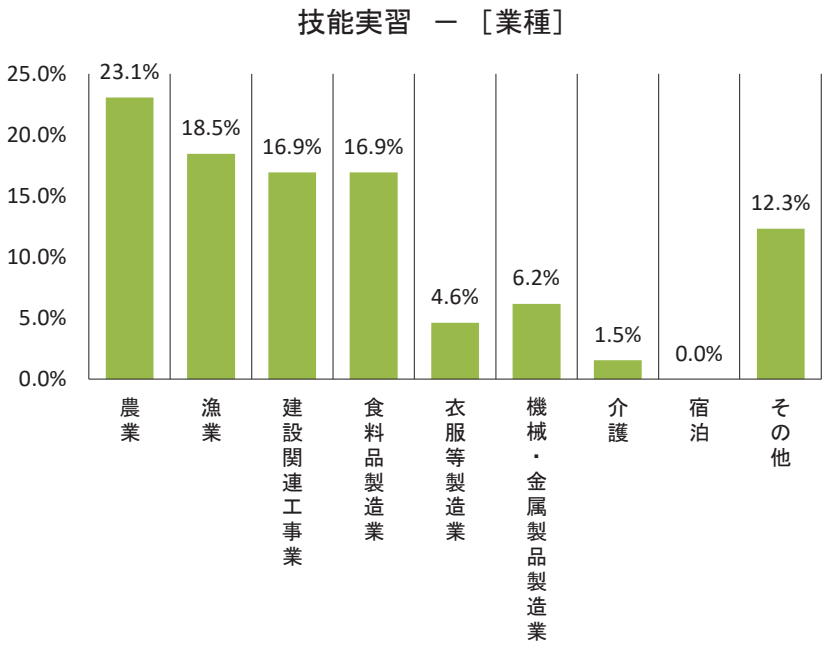
※以下の結果は、「技能実習」の支援実績について、回答のあった 33 件の監理団体に対する各支援実績（業種、性別、年代、人数、送出し国）を整理した。

【業種】

・「技能実習」の支援実績のうち、各団体が受入支援を行う「業種」は、主に農業 23.1%（15 件）、漁業 18.5%（12 件）、建設関連工事業 16.9%（11 件）、食料品製造業 16.9%（11 件）であった。

（単位：件）

回　答	1 農業	2 漁業	3 建設関連工事業	4 食料品製造業	5 衣服等製造業	6 機械・金属製品製造業	7 介護	8 宿泊	9 その他	合計
実数	15	12	11	11	3	4	1	0	8	65
%	23.1%	18.5%	16.9%	16.9%	4.6%	6.2%	1.5%	0.0%	12.3%	100.0%

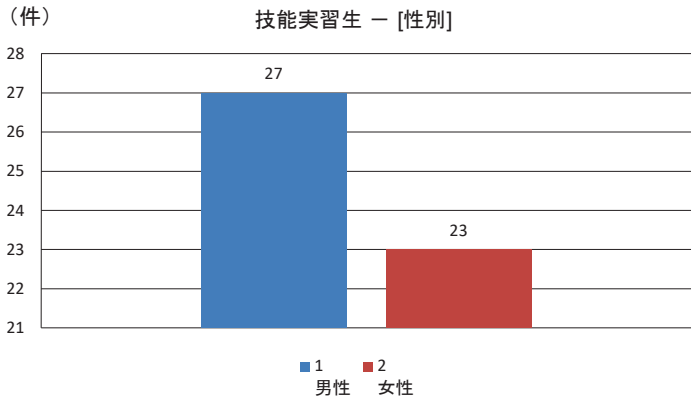


【性別】

・「技能実習」の支援実績のうち、各団体が受け入れている「性別」については、男性 27 件、女性 23 件。

（単位：件）

回　答	1 男性	2 女性
実数	27	23

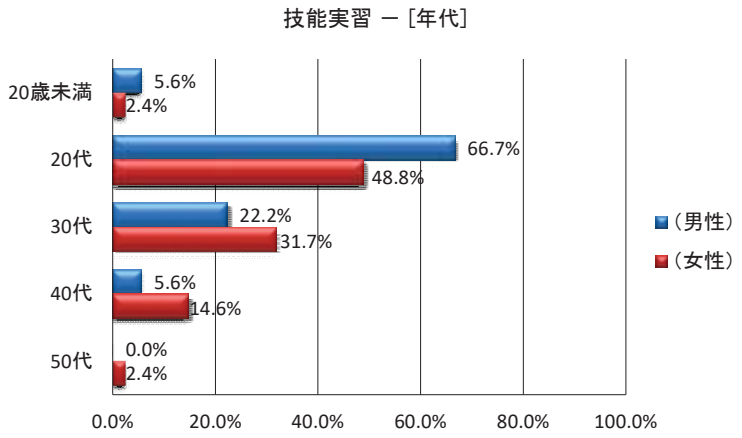


【年代】

・「技能実習」の支援実績のうち、「年代」については、男性 20 代（66.7%，24 件）、女性 20 代（48.8%，20 件）、次いで女性 30 代（31.7%，13 件）、男性 30 代（22.2%，8 件）を受け入れる団体が多い状況であった。

（単位：件）

回　答		1 20歳未満	2 20代	3 30代	4 40代	5 50代	合計
（男性）	実数	2	24	8	2	0	36
	%	5.6%	66.7%	22.2%	5.6%	0.0%	100.0%
（女性）	実数	1	20	13	6	1	41
	%	2.4%	48.8%	31.7%	14.6%	2.4%	100.0%

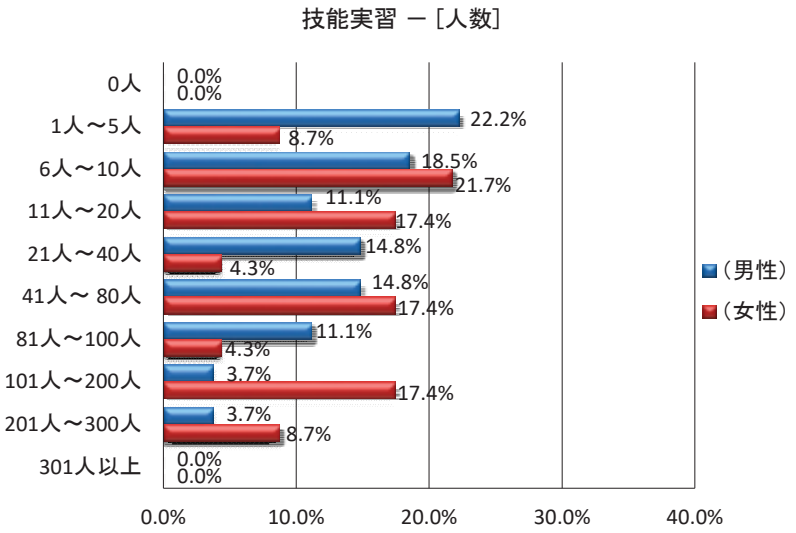


【人数】

・「技能実習」の支援実績のうち、「人数」は、回答があった各団体の受入人数を区分わけし整理。
・男性の受入人数は、1～5 人程度（22.2%，6 件）の団体が多く、次いで 6～10 人（18.5%，5 件）。女性の受入人数は、6～10 人（21.7%，5 件）の団体が多く、次いで 11～20 人、41～80 人、101～200 人（17.4%，4 件）。
・201～300 人を受け入れる団体は 3 件。（男性 3.7%，1 件）、（女性 8.7%，2 件）
・支援実績における各団体の受入人数の合計は、男性 1,079 人、女性 1,583 人。

（単位：件）

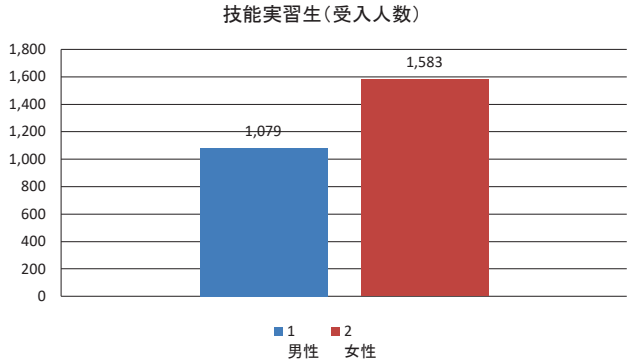
回　答		0人	1人 ～5人	6人 ～10人	11人 ～20人	21人 ～40人	41人 ～ 80人	81人 ～100人	101人 ～200人	201人 ～300人	301人 以上	合計
（男性）	実数	0	6	5	3	4	4	3	1	1	0	27
	%	0.0%	22.2%	18.5%	11.1%	14.8%	14.8%	11.1%	3.7%	3.7%	0.0%	100.0%
（女性）	実数	0	2	5	4	1	4	1	4	2	0	23
	%	0.0%	8.7%	21.7%	17.4%	4.3%	17.4%	4.3%	17.4%	8.7%	0.0%	100.0%



【受入人数合計】（男+女）

（単位：人）

回　答	1 男性	2 女性	合計
実数	1,079	1,583	2,662
%	40.5%	59.5%	100.0%



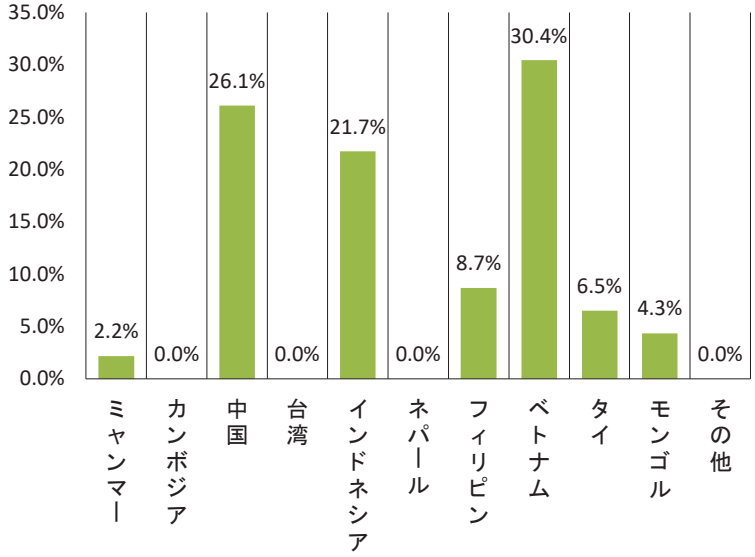
【送出し国】

・「技能実習」の支援実績のうち、「送出し国」については、主にベトナム（30.4%，14 件）中国（26.1%，12 件）、インドネシア（21.7%，10 件）フィリピン（8.7%，4 件）、タイ（6.5%，3 件）、モンゴル（4.3%，2 件）、ミャンマー（2.2%，1 件）。

（単位：件）

回　答	1 ミャンマー	2 カンボジア	3 中国	4 台湾	5 インドネシア	6 ネパール	7 フィリピン	8 ベトナム	9 タイ	10 モンゴル	11 その他	合計
実数	1	0	12	0	10	0	4	14	3	2	0	46
%	2.2%	0.0%	26.1%	0.0%	21.7%	0.0%	8.7%	30.4%	6.5%	4.3%	0.0%	100.0%

技能実習 ー［送出し国］



【在留資格】（特定技能）

・外国人材受入支援実績に対し、「特定技能」の支援実績を回答した団体は 12 件。

（単位：件）

回　答	1 特定技能	合計
実数	12	12
%	100.0%	100.0%

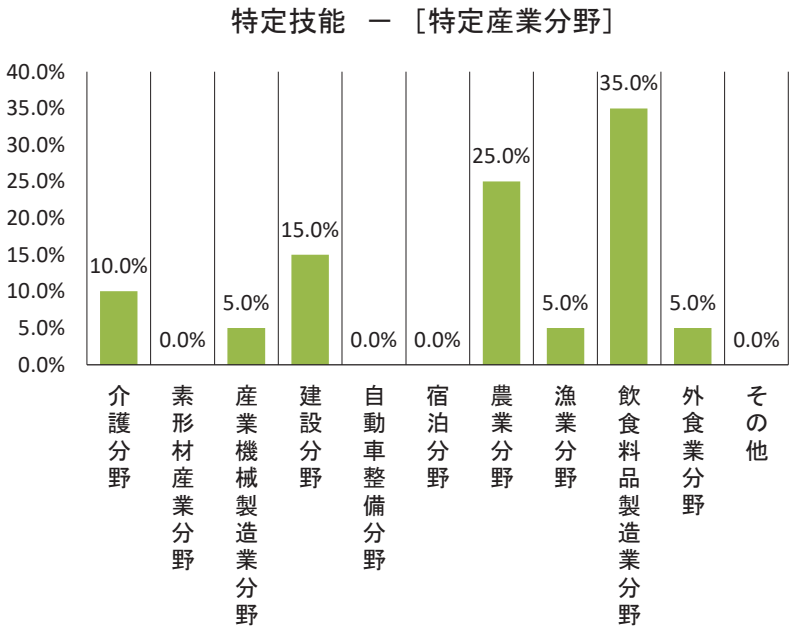
※以下の結果は、「特定技能」の支援実績について、回答のあった 12 件の登録支援機関に対する各支援実績（特定産業分野、性別、年代、人数、送出し国）を整理。

【特定産業分野】

・「特定技能」の支援実績のうち、「特定産業分野」では、主に食料品製造業分野 35.0%（7 件）、の農業分野 25.（5 件）、建設分野 15.0%（3 件）、介護分野 10.0%（2 件）。

（単位：件）

回　答	1 介護分野	2 素形材産業分野	3 産業機械製造業分野	4 建設分野	5 自動車整備分野	6 宿泊分野	7 農業分野	8 漁業分野	9 飲食料品製造業分野	10 外食業分野	11 その他	合計
実数	2	0	1	3	0	0	5	1	7	1	0	20
%	10.0%	0.0%	5.0%	15.0%	0.0%	0.0%	25.0%	5.0%	35.0%	5.0%	0.0%	100.0%

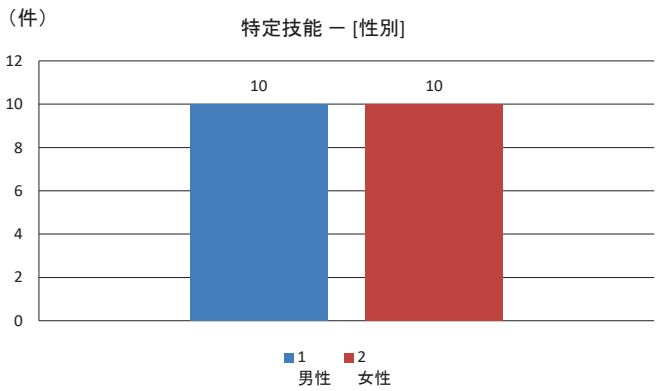


【性別】男性

・「特定技能」の支援実績のうち、「性別」については、男性 10 件、女性 10 件。

（単位：件）

回　答	1 男性	2 女性
実数	10	10

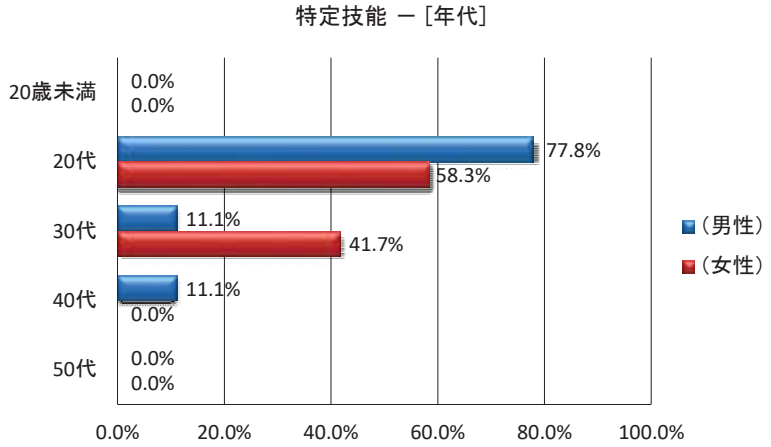


【年代】

・「特定技能」の支援実績のうち、「年代」については、男性 20 代（77.8%，7 件）、女性 20 代（58.3%，7 件）、次いで女性 30 代（41.7%，5 件）、男性 30 代と 40 代（11.1%，1 件）。

（単位：件）

回　答		1 20歳未満	2 20代	3 30代	4 40代	5 50代	合計
（男性）	実数	0	7	1	1	0	9
	%	0.0%	77.8%	11.1%	11.1%	0.0%	100.0%
（女性）	実数	0	7	5	0	0	12
	%	0.0%	58.3%	41.7%	0.0%	0.0%	100.0%

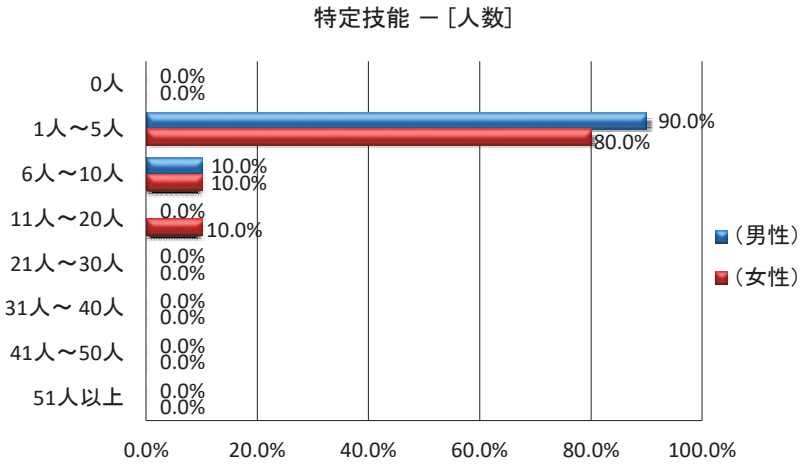


【人数】

・「特定技能」の支援実績のうち、「人数」は、回答があった各団体の支援人数を人数による区分わけによって整理した。
・男性の受入人数は、1～5 人程度（90.0%，9 件）の団体が多く、次いで 6～10 人（10.0%，1 件）。女性の受入人数は、1～5 人（80.0%，8 件）、の団体が多く、次いで 6～10 人と 11～20 人（10.0%，1 件）。
・支援実績における各団体の受入人数の合計は、男性 26 人、女性 44 人。

（単位：件）

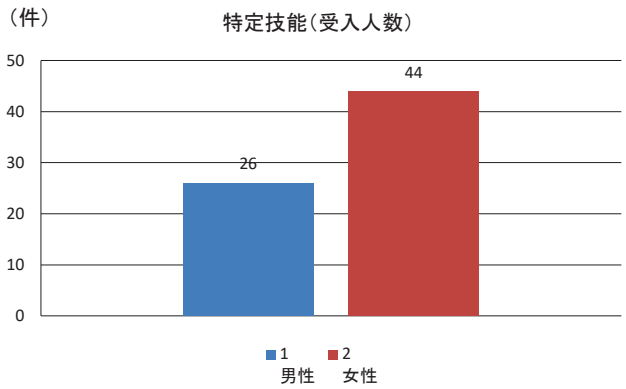
回 答		0人	1人～5人	6人～10人	11人～20人	21人～30人	31人～ 40人	41人～50人	51人以上	合計
（男性）	実数	0	9	1	0	0	0	0	0	10
	%	0.0%	90.0%	10.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
（女性）	実数	0	8	1	1	0	0	0	0	10
	%	0.0%	80.0%	10.0%	10.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%



【受入人数合計】（男+女）

（単位：人）

回　答	1 男性	2 女性	合計
実数	26	44	70
%	37.1%	62.9%	100.0%

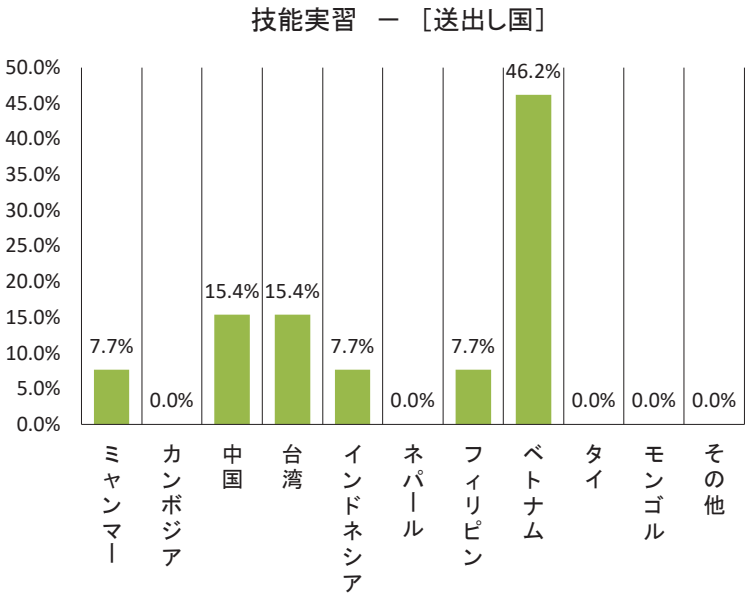


【送出し国】

・「特定技能」の支援実績のうち、「送出し国」については、主にベトナム（46.2%，6 件）中国、台湾（15.4%，2 件）、ミャンマー、インドネシア、フィリピン（7.7%，1 件）。

（単位：件）

回　答	1 ミャンマー	2 カンボジア	3 中国	4 台湾	5 インドネシア	6 ネパール	7 フィリピン	8 ベトナム	9 タイ	10 モンゴル	11 その他	合計
実数	1	0	2	2	1	0	1	6	0	0	0	13
%	7.7%	0.0%	15.4%	15.4%	7.7%	0.0%	7.7%	46.2%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

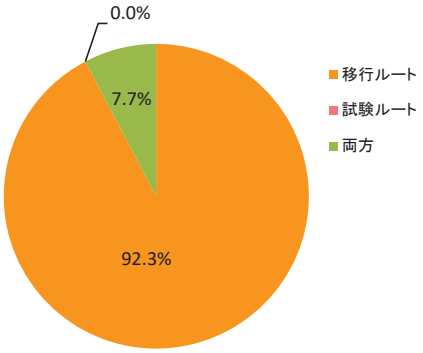


問 2-2　問 2－1 で、特定技能の受け入れ実績（支援）がある場合は、そのルートは次のうち、どれに該当しますか。（○はひとつ）

・「特定技能」の支援実績のうち、特定技能実習生の移行ルートについては、91.7%（11件）が技能実習生（2 号）からの移行ルート。技能実習生（2 号）と試験ルートの両方と回答した団体も 1 件が含まれていた。

（単位：件）

回　答	1 技能実習から移行ルート	2 試験ルート	3 両方	合計
実数	12	0	1	13
%	92.3%	0.0%	7.7%	100.0%



【8 その他】

・社内に活気が出てきたようです。

・コンプライアンスおよびガバナンスが改善された。

【受入企業への支援状況について】

問３　貴団体において、外国人材が散在しているような地域での受入企業への巡回訪問の際に工夫していることがあれば教えてください。

■回答件数：１６件

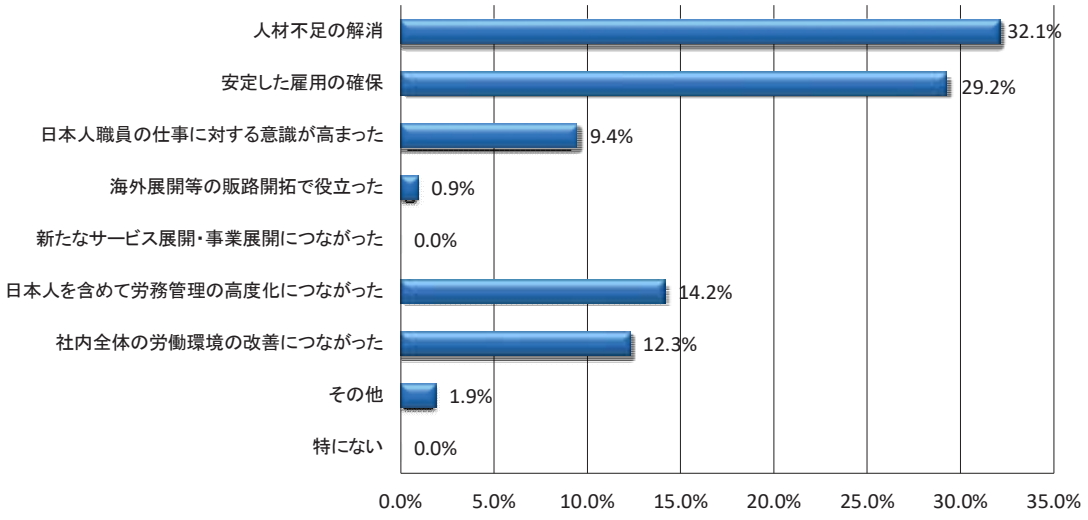
・通訳が事前に特定技能生と連絡をとり、相談内容等を把握する。（株式会社） ・同じ日に近い受入企業を回っている。（協同組合） ・一定地域の巡回しかない。（酪農協同組合） ・賃金台帳等の書類の確認は、事前に済ませている（時間外労働時間は給与締め日～支払日までに会社と実習生とすり合わせをすすめている）。 　訪問時は、会社側と実習生から話をたくさん聞き、問題があれば解決する。（協同組合） ・ＳＮＳで常時連絡がとれるように工夫している。（合同会社） ・円滑に巡回ができるように事前に通訳から実習生にヒアリングを携帯電話等を使い行う。１回の巡回時予定時間を長くとり、細かく話を企業と行う。技能実習２号になっても毎月訪問をする。（協同組合） ・極力、同地域をまとめて定期巡回訪問するように努めている。（株式会社）	・Ｚｏｏｍ等の利用。（株式会社） ・同一方面への巡回および監査は、なるべく同じ日に実施し可能な限り通訳を同行させる。（協同組合） ・通訳を同行。（協同組合） ・なるべく連泊するようにしている。（合同会社） ・工夫していることはないが日程をしっかり立て巡回訪問を確実に行う。（酪農協同組合） ・小まめに回り、問題有れば小事のうちに相互理解するよう努める（２４時間、土・日曜関係なく、直接会って話をする）。（水産協同組合） ・受入企業は近いところにあり特段工夫の必要はない。（協同組合） ・地域ごとに日にちを分けて訪問している。（農業協同組合） ・1カ所の施設で団体生活を行っているので、巡回の工夫はしていない。（漁業協同組合）

問４　貴団体が派遣（支援）している企業で、外国人材を受け入れて良い成果が得られたと思うことについて、わかる範囲で教えてください。（該当するものすべてに○）

・派遣する企業で、外国人材の受け入れで良い成果としては、32.1%（34 件）の団体が人材不足の解消と回答。次いで 29.2%（31 件）で安定した雇用の確保と回答した。

（単位：件）

回　答	1 人材不足の解消	2 安定した雇用の確保	3 日本人職員の仕事に対する意識が高まった	4 海外展開等の販路開拓で役立った	5 新たなサービス展開・事業展開につながった	6 日本人を含めて労務管理の高度化につながった	7 社内全体の労働環境の改善につながった	8 その他	9 特にない	合計
実数	34	31	10	1	0	15	13	2	0	106
%	32.1%	29.2%	9.4%	0.9%	0.0%	14.2%	12.3%	1.9%	0.0%	100.0%



問 5　貴団体において、支援した企業の外国人材の受け入れに係る課題について、わかる範囲で教えてください。

【就労環境】

・支援した企業の外国人材の受け入れに係る課題として、【就労環境】では、主にコミュニケーションがとりづらい（30.8%，24 件）、外国人従業員同士のトラブル（16.7%，13 件）、日本人従業員とのトラブル（12.8%，10 件）が課題と回答した団体が多い。
・支援した企業の外国人材の受け入れに係る課題として、「コスト」については、コストに関わる詳細を把握することとした。回答では 5 件のうち、給与等の待遇が 40.0%（2 件）、研修コスト 20.0%（1 件）であった。

（単位：件）

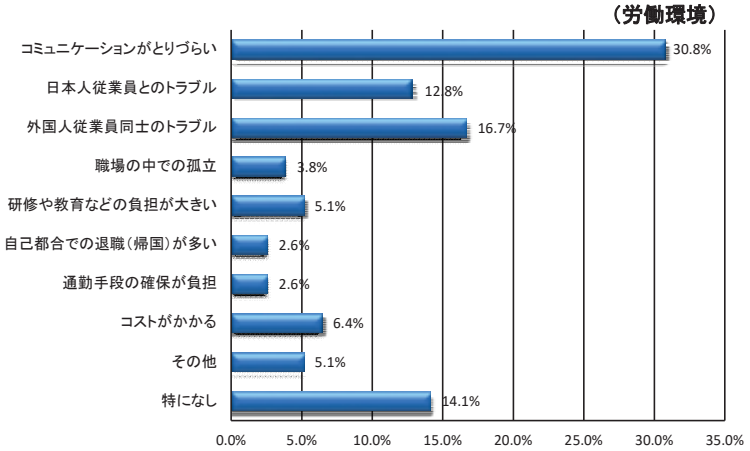
回　答	1 コミュニケーションがとりづらい	2 日本人従業員とのトラブル	3 外国人従業員同士のトラブル	4 職場の中での孤立	5 研修や教育などの負担が大きい	6 自己都合での退職（帰国）が多い	7 通勤手段の確保が負担	8 コストがかかる	9 その他	10 特になし	合計
実数	24	10	13	3	4	2	2	5	4	11	78
%	30.8%	12.8%	16.7%	3.8%	5.1%	2.6%	2.6%	6.4%	5.1%	14.1%	100.0%

【5 研修や教育などの負担が大きい】
・入国費用、研修、試験等の負担。
・入国後講習や技能試験等の対応に苦慮。
・すべてにおいて優遇されている。
・日本語教育。

【8 コストがかかる（その他）】
・ＪＡＣ（建設技能人材機構）、建設キャリアアップシステム。
・受検、在留カード更新。

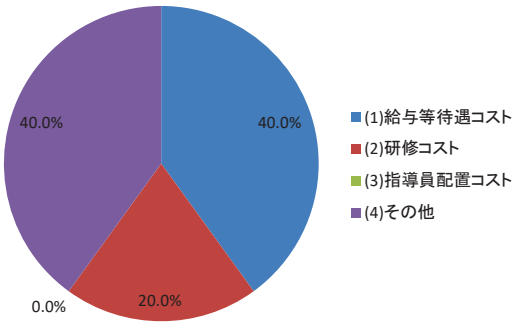
【9 その他】

・意欲有る人とそうでない人の対応。
・仕事に対する姿勢・考え方の相違。
・雇用主の労務管理や経営感覚の若干の不足。
・専門用語を翻訳するのがむずかしい（指導する時）。



【8コストがかかる】 （単位：件）

回　答	(1)給与等待遇コスト	(2)研修コスト	(3)指導員配置コスト	(4)その他	合計
実数	2	1	0	2	5
%	40.0%	20.0%	0.0%	40.0%	100.0%



【生活支援】

・支援した企業の外国人材の受け入れに係る課題として、【生活支援】では、主に生活トラブルへの対応が負担（26.6%，29 件）、コミュニケーションがとりづらい（17.4%，19 件）が課題と回答した団体が多い。
・支援した企業の外国人材の受け入れに係る課題において、「生活トラブルへの対応が負担」と「コストがかかる」については、さらに詳細を把握することとした。
・生活トラブルへの負担では、29 件のうち、ゴミ出し（34.5%，10 件）、騒音（34.5%，10 件）、けんか（20.7%，6 件）の順に課題となっていた。
・コストについては、住宅確保（80.0%，4 件）が課題である。

（単位：件）

回　答	1 コミュニケーションがとりづらい	2 地域社会（住民）から理解を得るのが大変	3 住居の提供・確保が大変	4 買い物への送迎が負担	5 生活トラブルへの対応が負担	6 けがや病気の時の対応が負担	7 災害時の対応が負担	8 その他の非常時等の対応が負担	9 コストがかかる	10 その他	11 特になし	合計
実数	19	7	13	12	29	14	0	1	5	2	7	109
%	17.4%	6.4%	11.9%	11.0%	26.6%	12.8%	0.0%	0.9%	4.6%	1.8%	6.4%	100.0%

【5 生活トラブルへの対応が負担（その他）】（具体的に）

・異臭。
・住居の衛生管理。
・自己主張が強い。

【8 その他の非常時等の対応が負担】（具体的に）。

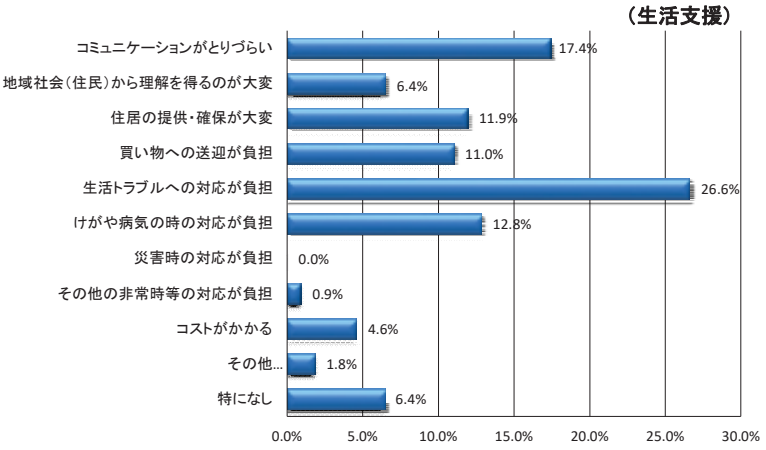
・携帯電話が Wi-Fi のある所しか通じない（国内キャリアと契約していない）。

【9 コストがかかる（その他）】（具体的に）。

・冬期の灯油代金がかさむ（特にベトナム人）。

【10 その他】（具体的に）

・実習生のためにアパートだと問題もでるので一軒家を買ったが、その家賃についての考え方は改善が必要なのでは。
・居住区の掃除について、指導した時以外は全くやらない。

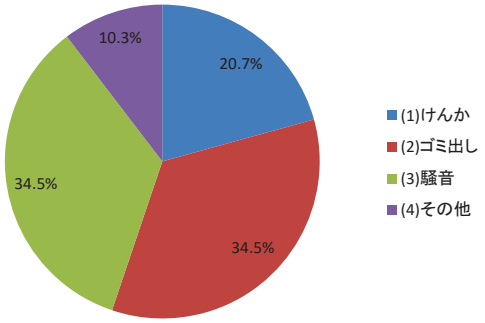


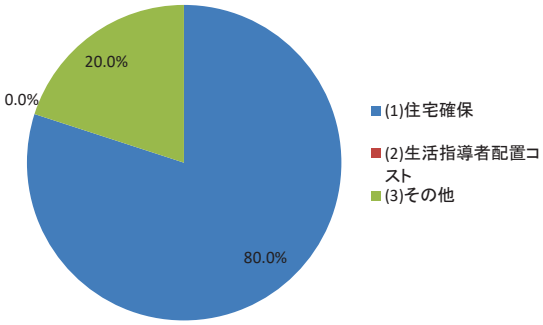
【5生活トラブルへの対応が負担】（単位：件）

回　答	(1)けんか	(2)ゴミ出し	(3)騒音	(4)その他	合計
実数	6	10	10	3	29
%	20.7%	34.5%	34.5%	10.3%	100.0%

【9コストがかかる】（単位：件）

回　答	(1)住宅確保	(2)生活指導者配置コスト	(3)その他	合計
実数	4	0	1	5
%	80.0%	0.0%	20.0%	100.0%





【外国人材への支援状況について】

技能実習

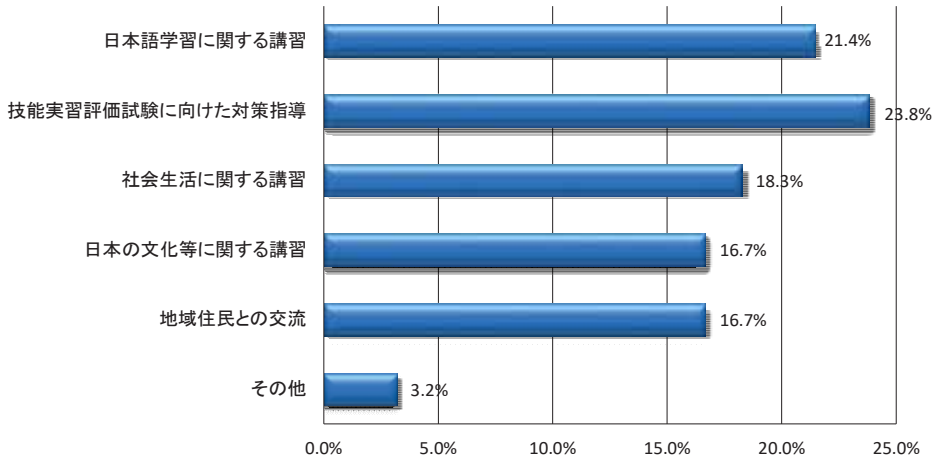
問 6　貴団体が、技能実習生に対して行っている支援について教えてください。（該当するものすべてに○）

・技能実習生に対して行っている支援は、主に技能実習評価試験に向けた対策指導が 23.8%（30 件）と高く、次いで日本語学習に関する講習 21.4%（27 件）を支援する団体が多い。

（単位：件）

回　答	1 日本語学習に関する講習	2 技能実習評価試験に向けた対策指導	3 社会生活習慣に関する講習である	4 日本の文化等に関する講習	5 地域住民との交流である	6 その他	合計
実数	27	30	23	21	21	4	126
%	21.4%	23.8%	18.3%	16.7%	16.7%	3.2%	100.0%

【その他】
- サッカー大会、親睦会。
- 特別教育の実施。
- 病院への引率。
- 地域活動参加（ゴミ拾い、運動会、祭り参加、盆行事）。



特定技能

問７　貴団体が、特定技能１号に対して行っている支援について教えてください。（該当するものすべてに○）

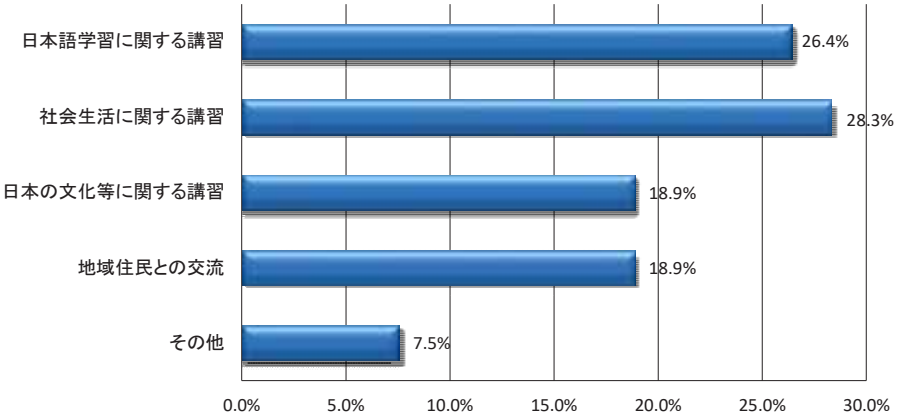
・特定技能１号に対して行っている支援は、主に社会生活習慣に関する講習が 28.3%（15 件）、次いで日本語学習に関する講習 26.4%（14 件）を支援する団体が多い。

（単位：件）

回　答	1 日本語学習に関する講習	2 社会生活習慣に関する講習である	3 日本の文化等に関する講習	4 地域住民との交流である	5 その他	合計
実数	14	15	10	10	4	53
%	26.4%	28.3%	18.9%	18.9%	7.5%	100.0%

【その他】

・病院への受診（病院の選定や受診への同行）。
・「地域住民との交流」を含む支援計画において実施すべきと定められている１０項目の支援。日本語学習の機会の提供は行うが、学習の場そのものを受けもつものではない。
・病院への引率。
・地域活動に積極的に参加。

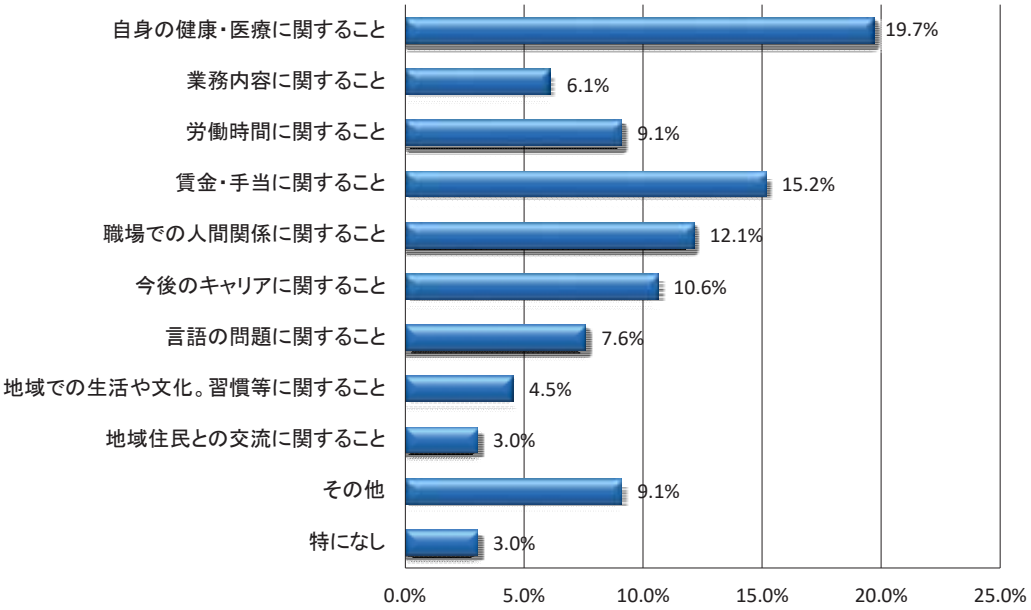


問８　貴団体が外国人材から受ける相談について、主な相談内容を教えてください。（該当するものすべてに○）

・外国人材からの相談内容は、主に健康・医療（19.7%，13 件）、賃金・手当（15.2%，10 件）、職場での人間関係（12.1%，8 件）に関する内容の相談を受ける団体が多い。

（単位：件）

回　答	1 自身の健康・医療に関すること	2 業務内容に関すること	3 労働時間に関すること	4 賃金・手当に関すること	5 職場での人間関係に関すること	6 今後のキャリアに関すること	7 言語の問題に関すること	8 地域での生活や文化・習慣等に関すること	9 地域住民との交流に関すること	10 その他	11 特にない	合計
実数	13	4	6	10	8	7	5	3	2	6	2	66
%	19.7%	6.1%	9.1%	15.2%	12.1%	10.6%	7.6%	4.5%	3.0%	9.1%	3.0%	100.0%



【その他】

・現場の人などから差別と感じるようなこともある。
・母国の家族に関する相談。
・特定技能１号の在留資格取得に関すること。
・職場に関することの一切、生活に関することの一切についての相談、苦情等について、外国人が十分に理解できる言語で対応すべきことが義務付けられています。
・各種手続き（パスポート更新など）。
・有給休暇の意味を理解できないと言われたことがある。

【外国人材の受け入れに係る経費について】

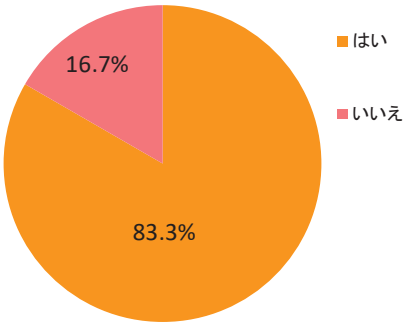
・外国人材の受け入れに関わる経費として、【技能実習】に関わる各回答結果は以下のとおり。

技能実習

問 9－1　貴団体では、技能実習生の母国での研修費、手続費、斡旋費などの支払額を把握していますか

（単位：件）

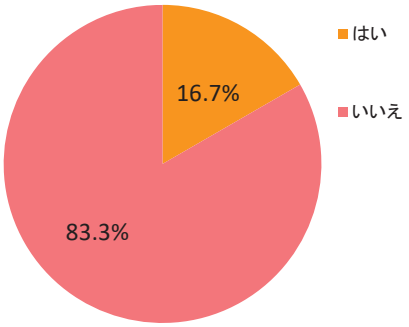
回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	30	6	36
%	83.3%	16.7%	100.0%



問 9－2　貴団体では、技能実習生に対して不当な徴収をしている送り出し機関を把握していますか。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	6	30	36
%	16.7%	83.3%	100.0%



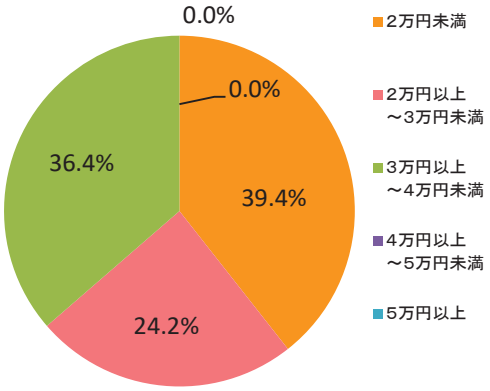
【把握の方法】

- 現地実習生への質問にて確認。
- 実習生等からの報告等。
- 来日後のアンケート。
- 実習生への聞きとり。
- 関係方面からの情報。
- 各送り出し機関の情報により。

問 9－3　貴団体が派遣している企業から技能実習生１人あたり月いくらの管理費を徴収していますか。（○はひとつ）

（単位：件）

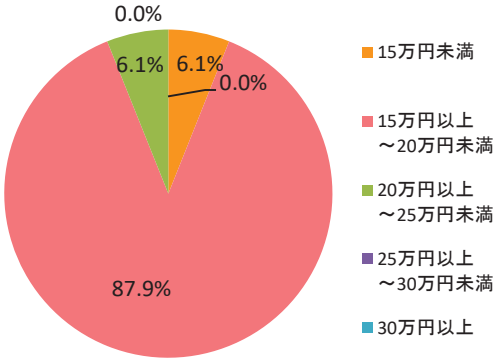
回　答	1 2万円未満	2 2万円以上～3万円未満	3 3万円以上～4万円未満	4 4万円以上～5万円未満	5 5万円以上	合計
実数	13	8	12	0	0	33
%	39.4%	24.2%	36.4%	0.0%	0.0%	100.0%



問 9－4　貴団体が派遣している企業の技能実習生１人あたりの基本給与額（残業代含む）とその把握方法について教えてください。（○はひとつ）

（単位：件）

回　答	1 15万円未満	2 15万円以上～20万円未満	3 20万円以上～25万円未満	4 25万円以上～30万円未満	5 30万円以上	合計
実数	2	29	2	0	0	33
%	6.1%	87.9%	6.1%	0.0%	0.0%	100.0%



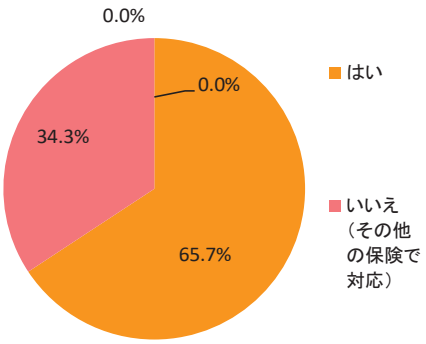
【把握の方法】

組織種別	把握方法
農業協同組合	監理団体にて勤務時間管理を行っている
協同組合	賃金台帳にて
協同組合	タイムカード、給与明細、台帳
農協同組合	給与、台帳、明細書等
農業協同組合	毎月、賃金台帳の提出を依頼している
漁業協同組合	保険料の算出及び口座振替を行っている事により
農業協同組合	毎月、集合研修を実施し確認
協同組合	賃金台帳 日誌による確認 振込明細等の目視確認
協同組合	毎月各実習実施者に賃金台帳、給与明細の提出を求めている
協同組合	賃金台帳
協同組合	巡回訪問にて会社の賃金台帳のチェックと実習と面談をし、聞き取り。
協同組合	全員の給与明細を毎月提出
協同組合	受け入れ時に手取額が月13万円以上になる旨、各事業所から誓約書を取っている
農業協同組合	賃金台帳等で確認
協同組合	給与明細確認
漁業協同組合	実習実施者への聞き取り、関係帳簿の確認
酪農協同組合	労働時間を連絡してもらい、賃金を計算してみる
漁業協同組合	当団体で設定している（制度上での設定額がある）
漁業協同組合	労働協約書
水産協同組合	毎月振込前日、稼働時間、支払金額を訪問して確認
漁業協同組合	給与明細徴収
漁業協同組合	雇用契約書、賃金支払明細、海員組合との覚書
協同組合	賃金台帳の徴収により
農業協同組合	定期監査時に書類を提示してもらう FAXでの報告
水産加工協同組合	給与明細書又は通帳のコピーの提出
協同組合	給与明細の確認
協同組合	給与支給明細書で確認している

問 9－5　貴団体が派遣している企業の技能実習生は JITCO 保険に加入していますか。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ（その他の保険で対応）	3 一部加入していない企業もある	4 その他	合計
実数	23	12	0	0	35
%	65.7%	34.3%	0.0%	0.0%	100.0%



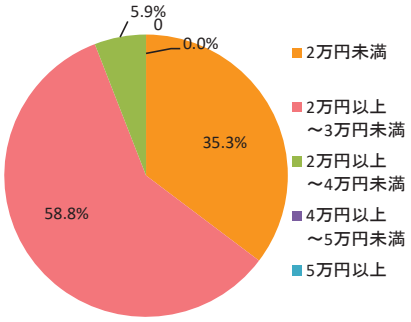
・外国人材の受け入れに関わる経費として、【特定技能】に関わる各回答結果は以下のとおり。

特定技能

問 10－1　貴団体が支援している企業からは、特定技能１号１人あたり月いくらの手数料を徴収していますか。（○はひとつ）

（単位：件）

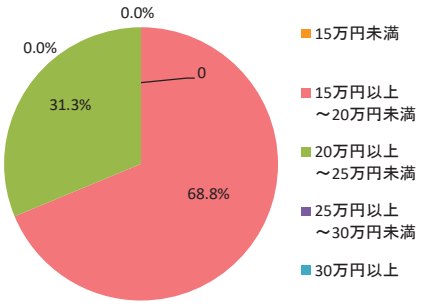
回　答	1 2万円未満	2 2万円以上～3万円未満	3 3万円以上～4万円未満	4 4万円以上～5万円未満	5 5万円以上	合計
実数	6	10	1	0	0	17
%	35.3%	58.8%	5.9%	0.0%	0.0%	100.0%



問 10－2　貴団体が支援している企業の特定技能１号１人あたりの基本給与額（残業代含む）とその把握方法について教えてください。（○はひとつ）

（単位：件）

回　答	1 15万円未満	2 15万円以上～20万円未満	3 20万円以上～25万円未満	4 25万円以上～30万円未満	5 30万円以上	合計
実数	0	11	5	0	0	16
%	0.0%	68.8%	31.3%	0.0%	0.0%	100.0%



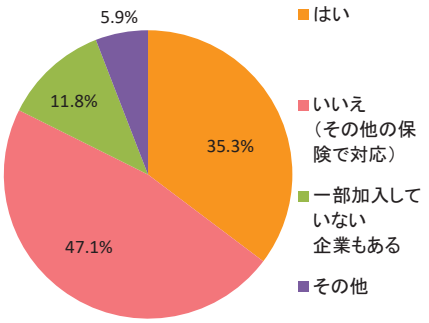
【把握の方法】

組織種別	把握方法
株式会社	賃金台帳及び振込明細の確認
株式会社	給料明細、振込まれた通帳コピー
合同会社	賃金台帳を3カ月に一度確認
協同組合	本人から聞きとり
株式会社	3カ月に1回の定期報告時に合わせて確認
株式会社	給与明細の確認
協同組合	雇用契約および就労後、労使双方への確認
行政書士事務所	雇用条件書によります
合同会社	月給制でおねがいしている
酪農協同組合	賃金台帳での確認と1号生からの聞き取り
水産協同組合	契約書の確認、巡回訪問等
協同組合	賃金台帳の徴収により把握
協同組合	給与明細の確認
無記名の団体	入管提出書類より把握

問 10－3　貴団体が支援している企業の特定技能１号は JITCO 保険に加入していますか。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ（その他の保険で対応）	3 一部加入していない企業もある	4 その他	合計
実数	6	8	2	1	17
%	35.3%	47.1%	11.8%	5.9%	100.0%



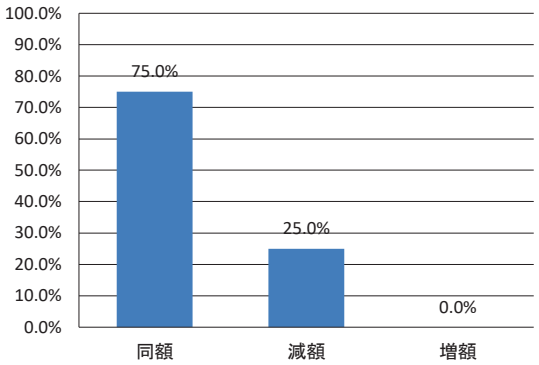
問 11　貴団体では、技能実習（１号、２号、３号）と特定技能１号とでは、管理費（手数料）に違いはありますか。（各項目につき○はひとつ）

・技能実習（１号、２号、３号）と特定技能１との管理費（手数料）による関係について、各団体による違いが認められた。
・技能実習２号の管理費は１号に対し、受入企業から受け取る管理費は、同額とする団体が多い。（75.0%、９件）
・技能実習３号の管理費は２号に対し、受入企業から受け取る管理費は、同額とする団体が多い。（72.7%、８件）
・特定技能１号の管理費（手数料）では、技能実習１号と比べ、減額する団体が多い。（72.7%，８件）。
・特定技能１号の管理費（手数料）では、技能実習２号と比べ、減額する団体が多い。（63.6%，７件）。

1　技能実習２号の管理費は技能実習１号と（ 1 同額 2 減額 3 増額 ）

（単位：件）

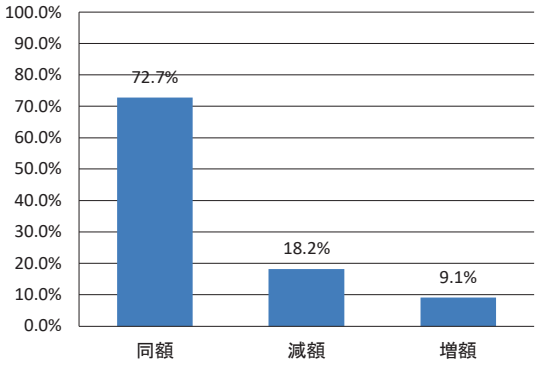
回　答	1 同額	2 減額	3 増額	合計
実数	9	3	0	12
%	75.0%	25.0%	0.0%	100.0%



2　技能実習３号の管理費は技能実習２号と（ 1 同額 2 減額 3 増額 ）

（単位：件）

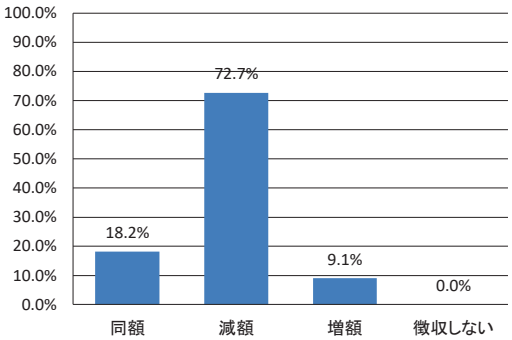
回　答	1 同額	2 減額	3 増額	合計
実数	8	2	1	11
%	72.7%	18.2%	9.1%	100.0%



3　特定技能１号の管理費（手数料）は技能実習１号と
（ 1 同額 2 減額 3 増額 4 徴収しない ）

（単位：件）

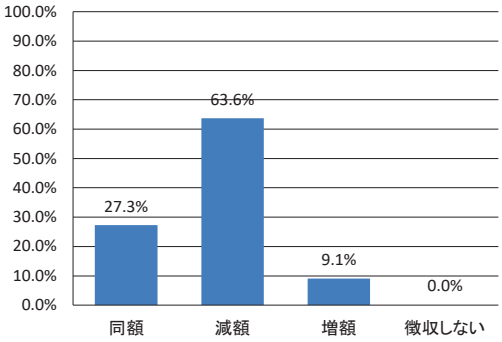
回　答	1 同額	2 減額	3 増額	4 徴収しない	合計
実数	2	8	1	0	11
%	18.2%	72.7%	9.1%	0.0%	100.0%



4　特定技能１号の管理費（手数料）は技能実習２号と
（ 1 同額　2 減額　3 増額　4 徴収しない ）

（単位：件）

回　答	1 同額	2 減額	3 増額	4 徴収しない	合計
実数	3	7	1	0	11
%	27.3%	63.6%	9.1%	0.0%	100.0%



問 12　貴団体が派遣（支援）している受入企業にとって、外国人材の雇用において有益と思われる行政（国・道・市町村）からの支援について教えてください。

・受入企業にとって、外国人材の雇用において有益と思う行政からの支援として、【制度】に関わる(1)～(5)の各設問においては、「必要である」の回答が最も多く、次いで「ある程度必要である」とした回答が多い状況である。

【制度】

（1）　外国人材雇用に係る制度の情報提供

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	29	14	0	1	0	44
%	65.9%	31.8%	0.0%	2.3%	0.0%	100.0%

（2）　外国人材雇用に係る手続きの簡素化

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	40	4	0	1	0	45
%	88.9%	8.9%	0.0%	2.2%	0.0%	100.0%

（3） 技能実習制度の改善等

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	30	13	1	0	0	44
%	68.2%	29.5%	2.3%	0.0%	0.0%	100.0%

（4） 特定技能制度の改善等

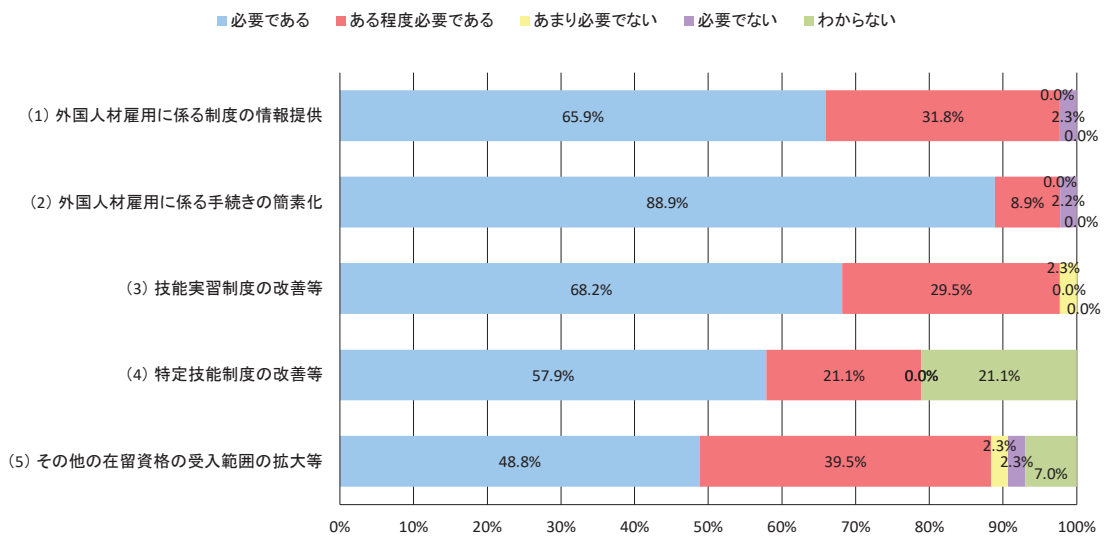
（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	22	8	0	0	8	38
%	57.9%	21.1%	0.0%	0.0%	21.1%	100.0%

（5） その他の在留資格の受入範囲の拡大等

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度 必要である	3 あまり必要 でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	21	17	1	1	3	43
%	48.8%	39.5%	2.3%	2.3%	7.0%	100.0%



・受入企業にとって、外国人材の雇用において有益と思う行政からの支援として、【受入実務】に関わる(6)～(9)の各設問においては、「ある程度必要である」の回答が最も多く、(10)～(14)では「必要である」とした回答が多い状況である。

【受入実務】

(6) 外国人材雇用に関する企業向け相談窓口の拡充

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	12	26	2	2	1	43
%	27.9%	60.5%	4.7%	4.7%	2.3%	100.0%

(7) 他の企業・事業所の外国人材の活用に関する優良事例の提供

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	12	23	8	1	0	44
%	27.3%	52.3%	18.2%	2.3%	0.0%	100.0%

(8) 外国人材雇用マッチング機会の充実

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	9	21	9	2	2	43
%	20.9%	48.8%	20.9%	4.7%	4.7%	100.0%

(9) 外国人材向け相談窓口の充実

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	13	23	3	1	1	41
%	31.7%	56.1%	7.3%	2.4%	2.4%	100.0%

（10） 日本語能力向上に向けた支援

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	24	19	0	0	0	43
%	55.8%	44.2%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

（11） 住居の確保に係る支援

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	22	15	4	2	0	43
%	51.2%	34.9%	9.3%	4.7%	0.0%	100.0%

（12） 地域社会（住民）との交流・共生に向けた支援

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	13	28	1	1	0	43
%	30.2%	65.1%	2.3%	2.3%	0.0%	100.0%

（13） けが・病気の際の受入企業に対する支援

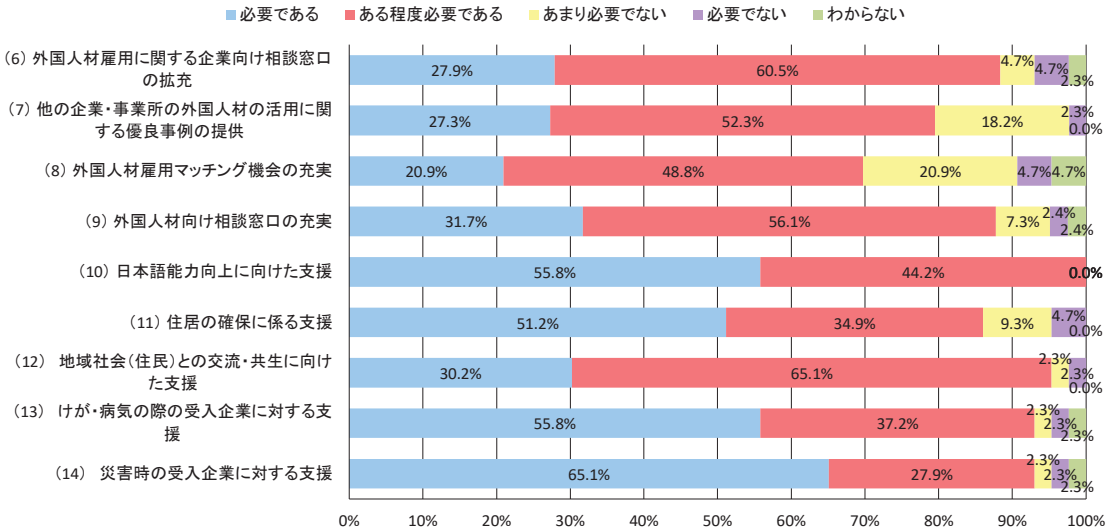
（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	24	16	1	1	1	43
%	55.8%	37.2%	2.3%	2.3%	2.3%	100.0%

（14） 災害時の受入企業に対する支援

（単位：件）

回　答	1 必要である	2 ある程度必要である	3 あまり必要でない	4 必要でない	5 わからない	合計
実数	28	12	1	1	1	43
%	65.1%	27.9%	2.3%	2.3%	2.3%	100.0%



問 13　貴団体が支援している受入企業において、「技能実習から特定技能１号への移行を望んでいる業種」および「移行を望んでいない業種」と、技能実習生が特定技能１号への移行を「望んでいる業種」および「望んでいない業種」をそれぞれ３つ以内で選んでください。（業種は、下記の業種コードをご利用ください）

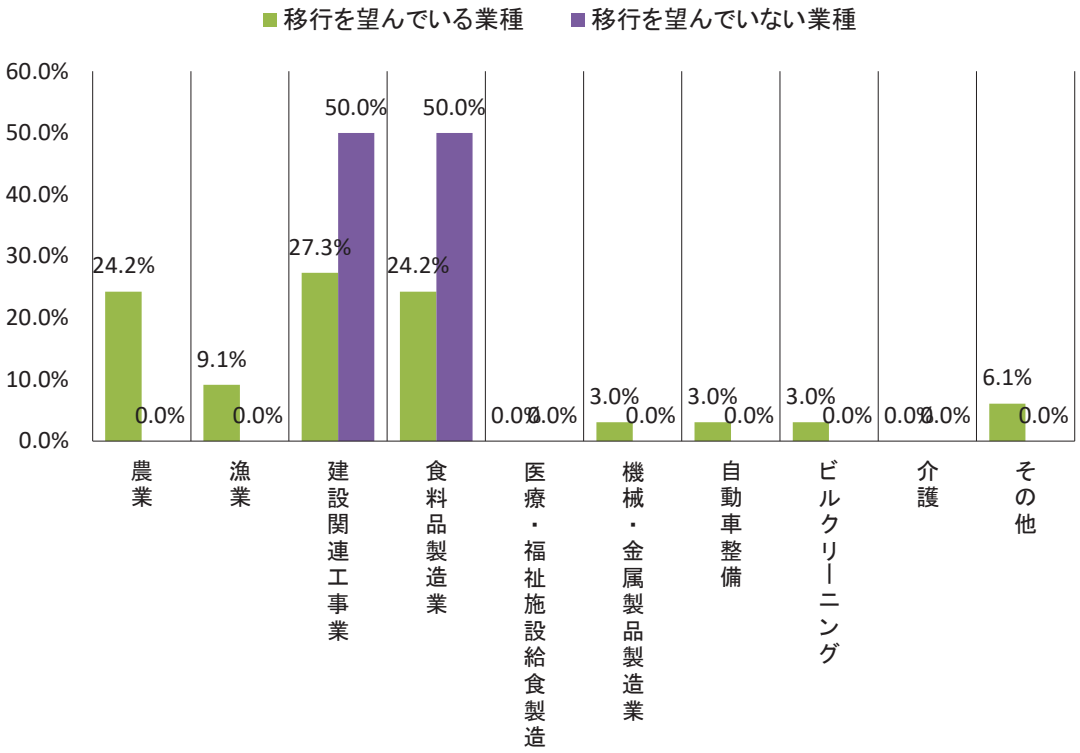
・支援する受入企業において、「技能実習から特定技能１号への移行を望んでいる業種」および「移行を望んでいない業種」では、主に建設関連工事業（27.3%，９件）、農業、食料品製造業（24.2%，８件）が多く移行を望んでいた。
・移行を望んでいない業種では、建設関連工事業（50.0%，１件）、食料品製造業（50.0%，１件）となっていた。

（受入企業）

（単位：件）

回　答		1 農業	2 漁業	3 建設関連工事業	4 食料品製造業	5 医療・福祉施設給食製造	6 機械・金属製品製造業	7 自動車整備	8 ビルクリーニング	9 介護	10 その他	合計
移行を望んでいる業種	実数	8	3	9	8	0	1	1	1	0	2	33
	%	24.2%	9.1%	27.3%	24.2%	0.0%	3.0%	3.0%	3.0%	0.0%	6.1%	100.0%
移行を望んでいない業種	実数	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
	%	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

（受入企業）



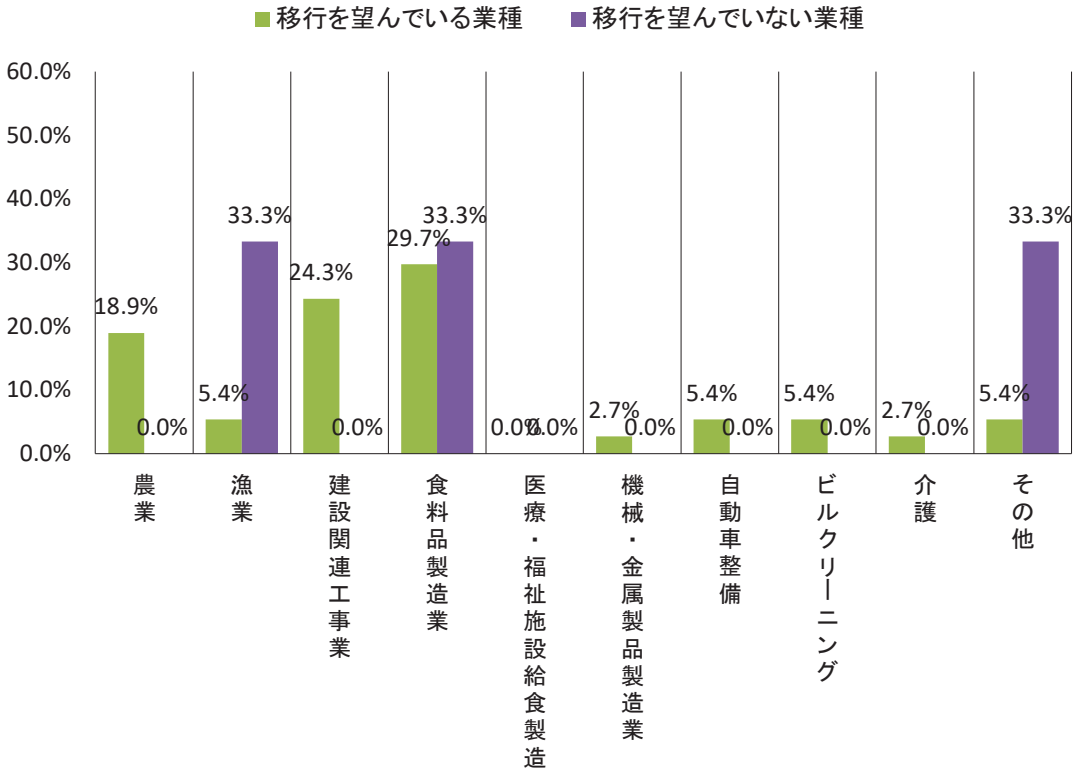
・技能実習生が特定技能１号への移行を「望んでいる業種」および「望んでいない業種」については、主に食料品製造業（29.7%，11 件）、建設関連工事業（24.3%，9 件）、農業（18.9%，7 件）への移行を望んでいた。
・移行を望んでいない業種では、漁業、食料品製造業（33.3%，1 件）という状況になっていた。

（技能実習生）

（単位：件）

回　答		1 農業	2 漁業	3 建設関連工事業	4 食料品製造業	5 医療・福祉施設給食製造	6 機械・金属製品製造業	7 自動車整備	8 ビルクリーニング	9 介護	10 その他	合計
移行を望んでいる業種	実数	7	2	9	11	0	1	2	2	1	2	37
	%	18.9%	5.4%	24.3%	29.7%	0.0%	2.7%	5.4%	5.4%	2.7%	5.4%	100.0%
移行を望んでいない業種	実数	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	3
	%	0.0%	33.3%	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%	100.0%

（技能実習生）


移行を望んでいる業種
移行を望んでいない業種
60.0%
50.0%
40.0%
30.0%
20.0%
10.0%
0.0%
18.9%
0.0%
5.4%
33.3%
24.3%
0.0%
29.7%
33.3%
0.0%
0.0%
2.7%
0.0%
5.4%
0.0%
5.4%
0.0%
2.7%
0.0%
5.4%
33.3%
農業
漁業
建設関連工事業
食料品製造業
医療・福祉施設給食製造
機械・金属製品製造業
自動車整備
ビルクリーニング
介護
その他

問 14　貴団体において、技能実習から特定技能１号への移行の手続き上で発生した問題点を教えてください。

■回答件数：１０件

組織種別	記述
株式会社	技能実習からの移行で特定技能の申請を進めていても途中で技能生の気持ちが変わり、やはり帰国したいや、やはり残りたいなど、ころころと意向が変わる。
合同会社	入管が求める書類が多い。 3カ月に一度の定期報告が面倒。
株式会社	申請に必要な書類である源泉徴収票が実習先で発行されず、審査に時間がかかった。
協同組合	建設業界の費用が高額。
株式会社	申請中の一時帰国の手続きなど。
協同組合	受け入れ事業所が絶えて久しく日本人従業員を採用していないため、特定技能1号外国人を採用する際に適当な賃金を定める賃金テーブルがない。 技能実習満了後、特定技能1号外国人として雇用したくとも、該当する特定産業分野がない。 建設職種で技能実習を終える技能実習生が引き続き日本での就労を希望し、実習実施者も育成した技能実習生の継続雇用を希望する場合、特定技能1号外国人に移行するのが最適であるが、建設業に限っては、国土交通省と特定技能所属機関との協議会に当たる「一般社団法人　建設技能人材機構（JAC）」への加入が大きな障害となっている。実習実施者がJAC正会員である建設業者39団体のいずれかに加入していればよいが、そうではない場合、年会費24万円を一括納付してJACの賛助会員となる必要があり、下請け主体に稼働している中小職別工事業者にとっては負担が重く、著しく不利である。また、いずれにせよ、特定技能1号外国人が技能実習2号を修了した試験免除者の場合、JACに対して1人当たり月額12500円を支払い続けなければならない。 さらに、特定技能所属機関が登録支援機関に支援を委託すると、別に支援費も必要となり、特定技能1号外国人の待遇は日本人従業員と同等であっても、労働コストの面では日本人従業員よりも、あるいは建設業以外の職種と比較しても割高となる。
株式会社	一次帰国時の費用負担と時期。 追加で求められた書類（申請時）が多かった。
合同会社	年金免除をしていない実習生がいて、2年遡って手続きしなければならなかった。
酪農協同組合	手続きが繁雑。
水産加工協同組合	技能実習期間が2年10ヶ月以上ないと試験なしで特定技能1号になれない。

問 15　政府が 2019 年度に最大 4 万 7550 人と見込んでいた特定技能だが、2020 年 3 月末時点で約 4 千人と伸び悩んでいる。その原因として何が考えられると思われますか。

■回答件数：２８件

組織種別	記述
農業協同組合	技能実習にて、計画的に人材を確保してきた中で（3年サイクルでの人材を入替）、タイミングの問題があったと思う。 今後は特定技能にシフトして行く傾向にあると感じている。
株式会社	コロナの影響。
協同組合	制度が未熟である。
協同組合	海外におけるテスト実施の少なさ。 建設業のJAC一括は、現実的ではなく費用も高額。
株式会社	海外における試験が少なすぎる。 建設業はJACしか紹介出来なく、現実的ではない。
農協同組合	制度上の問題であり、制約等しばりが多い事もある
協同組合	移行条件がおかしい。 2号終了34カ月以上（2017年の法律改正以前は、80％以上で終了とするになっている。1号は9．6カ月以上、2号は19．2カ月以上）対象者が少なくなる。 実習期間より専門級の試験合格を重視するべき。 賃金等の条件が厳しすぎる。（就労希望と雇用者側との話し合いで決めるべき）
株式会社	コロナ禍の影響。 技能実習生で十分と考える受入企業が多いこと。
合同会社	申請書類が煩雑。 日本人を雇うより手間がかかる。
協同組合	上部団体へ支払う費用が非常に高額であること（JACなど）。 送り出し国側での技能試験等が整備不十分であること。 本州に希望する人が大多数のため、道内に残る人が少ない。
協同組合	候補者がいない。
株式会社	書類手続きが煩雑。
協同組合	送り出し国の制度がまだ確立していない。 転職可能なので、必要な地域に人材は集まらない。（時給の高い都市に集中する）
協同組合	建設業界の登録費用が高額で有る。
株式会社	業界（受入側）の制度への準備（試験の実施等）が不充分。

協同組合	介護分野を除けば、そもそも企業が雇用したい外国人は、スキルを有する人材ではなく、基本的には単純労働者であるため。 需要が特に多いと思われる建設分野については、問14の答えのとおり国土交通省の外郭団体による「中間搾取」があり、ハードルが高いため。建設職種で技能実習を終える技能実習生が引き続き日本での就労を希望し、実習実施者も育成した技能実習生の継続雇用を希望する場合、特定技能1号外国人に移行するのが最適であるが、建設業に限っては、国土交通省と特定技能所属機関との協議会に当たる「一般社団法人　建設技能人材機構（JAC）」への加入が大きな障害となっている。実習実施者がJAC正会員である建設業者39団体のいずれかに加入していればよいが、そうではない場合、年会費24万円を一括納付してJACの賛助会員となる必要があり、下請け主体に稼働している中小職別工事業者にとっては負担が重く、著しく不利である。また、いずれにせよ、特定技能1号外国人が技能実習2号を修了した試験免除者の場合、JACに対して1人当たり月額12500円を支払い続けなければならない。さらに、特定技能所属機関が登録支援機関に支援を委託すると、別に支援費も必要となり、特定技能1号外国人の待遇は日本人従業員と同等であっても、労働コストの面では日本人従業員よりも、あるいは建設業以外の職種と比較しても割高となる。 需要が特に多いと思われる介護分野については、介護スキルよりも、やはり日本語能力が乏しいのが問題で、外国人にとってはハードルが高く、雇用する側からしても安心して仕事を任せられないため。
行政書士事務所	人材ビジネスになりにくい可能性があると思っています。一部で転職が可能だからと聞くことがありますが、転職は言うほど簡単（思うほど容易）ではないと思われるので、単なる情報不足による誤解だと思いますが、このような誤解があることも原因かもしれません。
行政書士法人	制度の認知度と法令、手続の難解さ。
株式会社	全職種が対応していない。 試験の実施が不完全。
農業協同組合	該当する人材確保が難しい。
協同組合	特定技能は転職できるので、母国で試験に合格しているからといって信頼関係の成り立っていない者を企業が積極的に採用するとは考え難い。企業が技能実習と特定技能（在留資格）の違いを把握していない。 コロナの影響。
夢合同会社	試験が少ない。 漁船漁業に至っては、日本でする予定はないと言われました。
酪農協同組合	手続きが繁雑な上に、日本の政府が外国の制度をきちんと理解していない為。
水産協同組合	漁業に関して言えば、漁価安（新型コロナ）、人件費の高騰（働き方改革）などの影響により経営状況が悪化しており、頼む人数も制限しています。特に北海道の漁業については、漁船漁業、養殖漁業と分け単一業種ではなく期間によって営む仕事が違うことが多いので、漁業全体の一本化を望む。
協同組合	特定技能者の語学力の不足と日本人と同等金額の支払するだけの人力不足である。 技能実習生と同等の仕事の能力の人が多い事、指導力を持ち特定に残したい人があまりいない事。
農業協同組合	手続きが煩雑。 受験できる国が少ない（農業）
水産加工協同組合	技能実習期間が2年10ヶ月以上ないと試験なしで特定技能1号になれない。
協同組合	都市と地方の画一的な制度、北海道～沖縄まで画一的な制度により実態が伴っていない。

問 16　貴団体において、特定技能に係る登録支援計画の作成上で苦慮していることを教えてください。

■回答件数：９件

組織種別	記述
農業協同組合	特定技能支援は行っていない。
株式会社	コロナの問題もあるが、一時帰国して戻ってこなくなったりする。
合同会社	全業種同じ支援計画の参考用紙で、農業に合っていない項目が多い。
協同組合	書類が多い。
株式会社	技能実習からの移行の場合、生活支援と言ってもかなりの水準で生活出来ているので、支援の必要性が低いと感じられる。
協同組合	特にないが、運用要領で定められている事項が多過ぎるので、独自の支援を行って特色を出す余地に乏しい。
行政書士事務所	内容については作成上苦慮することは、特にありませんが、公表されているWordの様式が非常に使いにくく、難儀します。
協同組合	企業に用意してもらわなければならない資料が多い。 建設分野は国土交通省による建設特定技能受入計画の認定証が必要など。
酪農協同組合	分量が多い。

問 17　貴団体において、技能実習制度のメリット・デメリット、改善すべき点について教えてください。

■回答件数：２５件

組織種別	メリット	デメリット	改善すべき点
農業協同組合	労働力が不足している中、安定した人材確保が出来ている		
協同組合	安定雇用	手間がかかりすぎる（企業さんが実習生に対して） 書類多すぎる	書類の簡素化 賃貸アパートに避難はしごは、本当に必要でしょうか？
農業協同組合	安定した雇用	1年で帰国してしまい、作業研修内容の周知	
酪農協同組合	人の確保	日本語のわからない中での指導（仕事を教える事の難しさ）	書類の多さと大企業並みの確認書類で、中小の受入れは大変である。
農業協同組合	安定した雇用の確保	申請手続きが煩雑	実習実施者の優良団体の判断基準の緩和を要望します
漁業協同組合	初心者に対して妥当な給与を与えられる	日本人と同等数しか雇用できない	特になし
協同組合	地域の産業を支えている	報道等が偏っている為、技能実習生を雇用していると搾取しているようなイメージを持たれる	提出書類が多く、全てが紙である 法律に基づくのは当たり前だが、多様化しているので対応に困る場合がある。柔軟さが必要と思います。
合同会社	実習計画から離脱	入管の報告が多すぎる	申請書類の簡略化、年1回の報告で十分
協同組合	安定した雇用	短期間（仕事になれた頃）で帰国してしまう	企業に落ち度がない時の実習生の罰則化（失踪等）
協同組合		職種、作業が限定されすぎること	受入可能な職種を拡充すること 特に地方のマイナー職種（さく蹄業等）も受入可能になるよう、情報を集めること 技能実習3号については、実習生、受入企業に優遇されるよう便宜が図られたい
協同組合	農業、漁業分野における人手不足は深刻であり、技能実習制度を活用した人材確保にも役立っている。		
協同組合	3年間、同一業務に専念し、技能修得が可能	労働条件のキツイ職種が多い	
株式会社	一定期間は雇用としての確保が可能		

協同組合	海外から若く真面目な人材を募集できること 技能実習制度の受け入れ要件が厳しいため、受け入れ事業所のコンプライアンスやガバナンスが大幅に改善されること	①技能実習計画認定や技能実習計画審査基準が実態に合わないこと ②技能実習制度は、母国の経済発展に寄与するために帰国するのを前提とした制度であるのに、わが国に定住して労働する特定技能1号外国人とリンクさせてしまったこと	デメリット①に記載した例（ほかにも多数あり） 農業分野において、農業協同組合（JA）等を想定した農作業の請負方式が認められているが、実習実施者となるJAの職員が実習指導員として技能実習生の指導に当たらなければならないのが制約となり、事実上、利用できない制度となっている。（共同施設を独自に所有するJAが少なく、JAの職員数にも限りがあり多忙を極めているため）農業の基本は地域における助け合いであり、JA本来の役割もまさにそこにある。実習指導員をJAの職員に限定せずJAが委嘱したJA組合員での可とする、あるいはJAとJA組合員（個人）との共同受け入れ（共同受け入れは資本関係または密接な取引関係にある法人同士でしか認められない）を農業分野に限って認める、といった実情に則した形に改めるべきである。 大工作業において、2×4工場での場内勤務が認められているのに、作業内容がほぼ同じプレカット工場での場内勤務は施工に該当しないため認められない。 建設機械職種において、冬季の除雪作業は建設機械の操作に関しては同様であるにもかかわらず、施工に該当しないため認められない。 ※そもそも技能実習制度における職種や作業は、厚生労働省が管轄する技能士の区分になっており、建設業許可など各省が管轄する許認可の区分と一致していないのが問題である。 〇技能試験に関する諸問題（ほかにも多数あり） 試験地が大都市に限られている作業が多い。 作業に関係のない出題が多い（日本人実習指導員が回答できなかった例も多数：鋤鍬で畝を切る実技〈農業〉地域で獲れない魚の出題〈水産加工〉作業で使わない道具の出題〈建設〉等） 試験官による対応の差、職種／作業による難易度の差 基礎級／初級技能検定試験について、技能実習制度は3年間が前提なのに不合格にして帰国させようとする姿勢に転換した件（令和2年より顕著に＝複数の試験官が明言＝）
株式会社	安定した雇用の確保	管理面での負担が大きい（事務コスト、コミュニケーションコストなど）	必要書類の簡略化、IT化、効率化
農業協同組合	安定的に人材を確保できる	経費がかかりすぎる	手続きを簡素化してほしい
協同組合	人材不足の解消	日本人よりトラブルが増える。事務手続きが多く負担になっている。	制度的に矛盾している。実習生と特定技能が混在する企業が増えていくだけ。国として労働力が必要なら制度を統一し事務手続きをを簡素化すべき
合同会社	3年間転職がない	なし	なし
酪農協同組合	優秀な人材を育てることができる	日本人の力が弱まっている	日本人と技能実習生が互いに高め合うようにしてもらいたい
水産協同組合	人材不足の少しの解消	生活習慣の違い（ゴミの分別、衛生管理、健康管理）	講習期間の講義内容の変更 生活習慣の徹底 仕事で使う用語 法の理解
漁業協同組合	本人にとっては様々な保険の負担が最小限であり、金銭面では本人の損はないと考える	ルールが緩和されず、受入れ不可能な企業がある	漁業における業種の拡大等の見直し、制限の緩和
協同組合	人員を計画的受入が可能である	高齢者が多くなっている事で日本語理解も含め落ちている事	技能実習生制度に基づき、本人が習得するのであれば、実習生の為に計画書を作成する必要性は改善すべきと考える。各企業の業務が異なる事で可。
農業協同組合	人材確保	手続き、書類が多く煩雑 実際に働けるまで時間がかかる	手続きや監理等を簡素化してほしい
水産加工協同組合	安定した人材が確保できる	なし	申請書類が多すぎる（1人1人の同じ書類は必要ないのではないか？）
協同組合			認定等書類の煩雑さ、認定までの期間短縮を改善すべき

問 18　貴団体において、特定技能制度のメリット・デメリット、改善すべき点について教えてください。

■回答件数：１４件

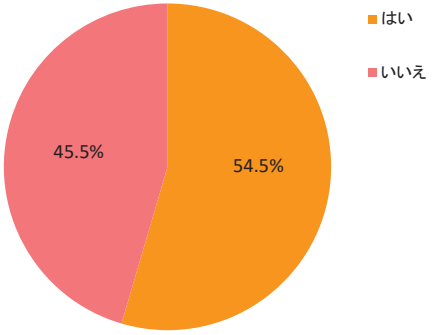
組織種別	メリット	デメリット	改善すべき点
株式会社	人材確保	働ける期間に限りがあり、言葉も日本人同様に通じる訳でもないのに日本人以上にコストがかかるのに日本人と同等以上の給料を求められる点。	日本人と同じ給料やボーナスを出すのに、かかるコストは日本人以上にかかる。手間もかかる。もう少し負担を減らして欲しい。
合同会社		建設業の書類は多すぎ。 JACの加入費も高すぎ。	
合同会社	5年間働ける事	申請書類が多い。	手続の簡略化。
協同組合			実習生の立場からすると、技能実習3号と比べて特定技能の方が魅力ではあるが、その結果、技能実習で育てた人材が他の経済的に余裕のある会社にばかり流れてしまう。
株式会社	目的が就労でありシンプル	申請書類が煩雑	
協同組合		人件費の高騰	
株式会社	人材においては良い待遇での仕事へ就く事が出来る（選ぶ事が出来る）	会社にとっては給料の高騰につながる。	
協同組合	全ての職種／作業ではないが、技能実習で優秀な成績を修めた技能実習満了者が、無試験で特定技能1号外国人の在留資格を取得して引き続き就労できること。 技能実習生の受け入れ事業所が元手を掛けて育成した技能実習生を特定技能1号外国人として手元に残せること。	特定技能1号外国人には、日本人労働者と同様、転職の自由が認められているため、必ずしも人材が定着してくれるとは限らず、育成した人材が大都市圏へ流出する懸念もあること。 特定技能1号外国人は、日本語能力や運転免許取得等の点で日本人従業員に対するハンデがある上、登録支援機関に支払う支援費等のコストも嵩むにもかかわらず、日本人と同等の待遇で雇用しなければならないため、労働コストの面では明らかに日本人従業員よりも割高となること。	一定の給与水準をクリアすることを条件とした複数年契約を認めること。 運用要領で定められた支援項目の大幅な見直し（削減）と支援項目の大幅削減を前提とした登録支援費の法定上限額を導入すること。 悪質な登録支援機関を排除するため、登録支援機関を現在の登録制から許可制に変更すること。 登録支援機関から人材派遣会社およびその資本系列の法人を排除し、人材派遣業（人材市場）と登録支援機関と役割と関係を法律で明確に規定すること。
行政書士事務所	企業にとっては人材不足の解消、外国人にとっては稼ぎになります。（技能実習より賃金が高い） 作業範囲が技能実習よりも柔軟である。主な作業に付随して行う作業も可。（技能実習では不可）	在留期間に上限があること（通算5年を上限とし、この1年前には帰国することを誓約させられる。誓約したら守らないとなりません。日本人と結婚したら、どうするのでしょう。	特に建設分野は改善が必要だと思います。特定技能外国人の受入計画の認定が必要で、登録支援機関以外へも支援費が必要でキャリアアップシステムにも加入が必要です。人手不足対策とはいえ、コストが高すぎる感じがします。他の分野にない要件です。
株式会社	職務範囲	転職リスク	対応職種の拡大と移行のしやすさ
合同会社	5年以上日本で働ける。	これからお金で引き抜きがあると思う。	
協同組合	技能実習終了者をメインにしているので受入企業にとっては即戦力となるので紹介しやすい。	建設業の特定技能者の場合、建設技能人材構への入会と毎月の負担金及び登録支援機関の費用が掛かるので受入企業は敬遠しがちです。（日本人と同等の給料＋受入費用＝高額）	建設業の受入制度の見直し
酪農協同組合	より優秀な人材を雇用できる。	採用するまで、また採用した後での文書作成等、非常に煩雑である。	文書の量を減らす。
協同組合	日本語の理解も可能であり、仕事も長年いる事でおぼえてきている。	特定技能制度にも報告届出が有り、賦課金も出る。日本人並みに行うという事でこれらについても除くべきではないか。	書類上の対応が多い事で、日本人並みに本人に賃金の支払いは可としても、事務的な面が負担となる。四半期の届出も改善してほしい。

問 19-1　新型コロナウイルス感染症の影響により、実習等の継続が困難となった技能実習生、または特定技能外国人等に対する就労の維持を支援するため、国の特例措置とする「特定活動」を活用した在留資格変更手続きの支援をしましたか。

・新型コロナウイルス感染症の影響により、特例措置とする「特定活動」を活用し在留資格変更の手続きの支援を行った団体は、回答のあった 44 件のうち、24 件（54.5%）の団体が支援を行っていた。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	24	20	44
%	54.5%	45.5%	100.0%



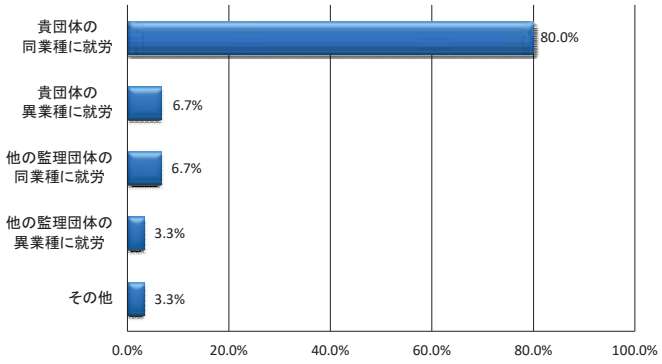
問 19-2　問 19－1 で「はい」と回答された方は、具体的な対応について教えてください。（該当するものすべてに○）

・「特定活動」を活用し在留資格変更の手続きの支援を行った具体的な対応としては、同じ団体の同業種への就労が全体の 80.0%（24 件）という結果であった。同じ団体の異業種に就労支援した団体、他の監理団体の同業種へ就労支援した団体は、6.7%（2 件）となっていた。

（単位：件）

回　答	1 貴団体の同業種に就労	2 貴団体の異業種に就労	3 他の監理団体の同業種に就労	4 他の監理団体の異業種に就労	5 その他	合計
実数	24	2	2	1	1	30
%	80.0%	6.7%	6.7%	3.3%	3.3%	100.0%

【5 その他】
・悪質な登録支援機関による法的スキームを無視した不適切な引き抜き（通報済み）



問 19-3　問 19－1 で「はい」と回答された方は、在留資格変更の手続きの際に苦慮した点を教えてください。（在留資格の変更に係る書類作成や入管の対応など）

■回答件数：１３件

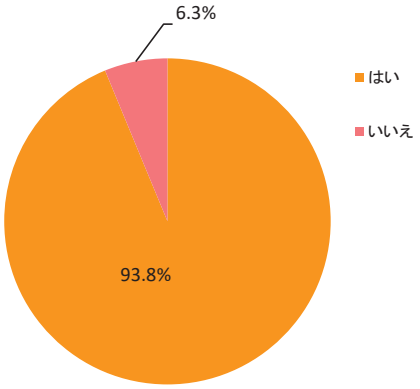
組織種別	記述
協同組合	同業種であれば特定活動への移行が可能となったことで、申請がスムーズに行えた。
協同組合	北海道はスムーズに出来ました。
農業協同組合	書類作成の際、申請方法の案内ページをインターネットで探すのが苦労した。
協同組合	現時点では特定活動はありませんが、2020年12月より特定活動移行予定です。
合同会社	入管が求める書類が多い。 審査期間が長い。
農業協同組合	技能実習生本人が入管まで行かなければならないこと。
協同組合	提出書類が度々変更され、追加提出を求められた事もあり、監理団体、企業ともに負担となった。
協同組合	帰国できない実習生の在留資格を「特定活動」に変更する際、帰る事ができない証明書類として毎回飛行機が飛ばないという資料、改めて雇用契約を結ぶ（引き続き同じ会社で働く場合）等、添付資料が多く、理由書にすべてまとめても良いのかと思った。
協同組合	監理団体として日頃の活動が信頼され、概してスムーズである。
協同組合	企業への説明。手続きの際に必要な資料を揃える。（雇用条件書、航空機運休など）
協同組合	書類も簡素化されており、早い対応で大変よかったです。
農業協同組合	初めて申請した時は、交付までに1ヶ月以上かかった。そのつもりで2回目の申請を早めにしたら、即日交付だった。 情報が伝わってこない。入管窓口では、最新の情報を教えてほしかった。
協同組合	変更申請から認定までの期間が長すぎる。

問 19-4　新型コロナウイルス感染症の影響による特例措置は、貴団体が派遣（支援）している企業にとって有益な対処になったと思いますか。

・新型コロナウイルス感染症の影響による特例措置について、派遣（支援）する企業にとって有益な対処になったと回答した団体は全体の 93.8%（30 件）であった。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	30	2	32
%	93.8%	6.3%	100.0%



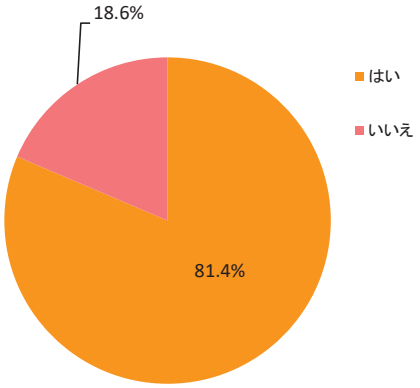
【理由】（いいえ）
・変更手続きをしていない

問 19-5　貴団体では、技能実習生および特定技能に対して、「特別定額給付金」の申請に関する支援をされましたか。

・新型コロナウイルス感染症における国の支援措置とする「特別定額給付金」の申請に関する支援については、全体の 81.4%（35 件）の団体が実習生等への給付における支援を行っていた。

（単位：件）

回　答	1 はい	2 いいえ	合計
実数	35	8	43
%	81.4%	18.6%	100.0%



【自由記述】

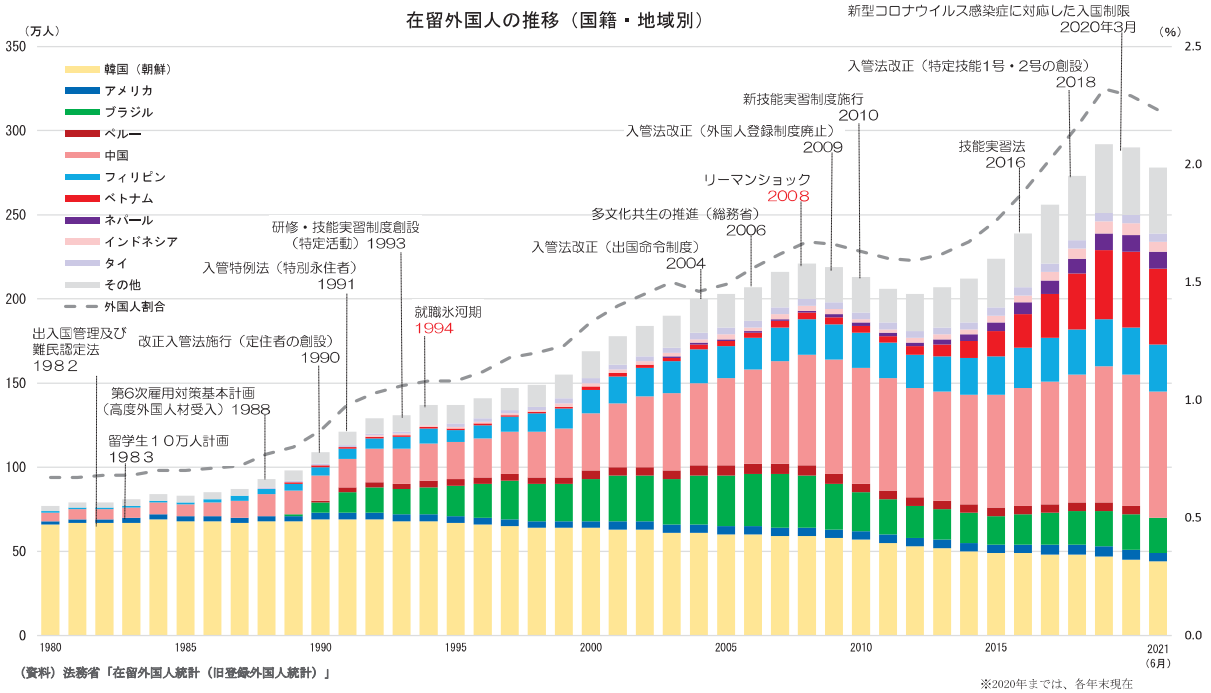
組織種別	自由記述
協同組合	受入企業にとっては、非常にコストがかかる制度です。特に住まいの問題は、大変で何度注意しても声が大きいなどの問題は難しい。地方では会社の近くで住まいを確保する事も大変です。そんな中、中古一軒家を購入して住まいにする中、現状制度では、購入費を回収する事も難しいので改善をお願い致します。
株式会社	建設業では、企業負担が大きいと思います。真面目にやっている企業さんが不法就労をふせぐための費用を負担する形になっており、改善出来ればと思います。
協同組合	技能実習制度の建前と本音があり、実情とかけはなれている。 特定技能1号の制度ができたが、技能実習制度と類似しすぎている（規制が多い）。外国人労働者を雇える新たな制度が必要（雇用契約、労基法に基づく）
株式会社	技能実習制度導入そもそもが本当に必要な制度か。監理団体であれば支援業務費が減少される事がありえるが、本人（技能実習）は、本国に帰国したところで、日本での賃金水準と同等の条件を得るには困難がある。 最初から人材不足と政府が掲げることであれば、技能実習制度の存在自体が不明確な部分が伺える。有能である人材、特定技能制度をもっと充実させ、各分野での人材不足を解消できれば、新たな雇用や納税、社会保険の充実するには、外国人の存在なしでは、我が国の成長は無いと思われます。
協同組合	技能実習生、受入れ企業が共に困っているのが言語の問題。コミュニケーションが十分に取れない為に不要な不安や不満になっている事象が双方にある。実習生本人に日本語学習を促すことや、監理団体が独自に日本語講座を実施するにも限界がある。 行政・自治体の支援体制を強く要望する。技能実習生、外国人労働者を受け入れしている各地域に日本語講座を開設していただきたい。 各監理団体には、それぞれの国の言語を話せるスタッフを抱えていますが、その活用については、積極的に協力したいと考えています。 日本語講座は、地域の皆さんにも開放することで、例えばベトナム語を学び、ベトナムの文化を理解することにより、外国人の受入れ、共生に資することとなる。
協同組合	特定活動は、あくまでも新型コロナウイルス感染症の影響で帰国困難となった技能実習生が就労を継続できるようにする「特例的な救済策」は、悪質な登録支援機関が法的なスキームを無視して、あるいは特定活動の要件が緩和されたのをよいことに、自らの利益のために甘言をもって外国人を騙し、技能実習で習得したのとは無関係の職業への転職を積極的に目論んでいる現状は、もっと問題にすべきだ。 監理団体の立場では、職種を変更すると在留資格で認められた期限内に専門級検定試験に合格する（技能実習3号をめざすスキーム）、あるいは日本語検定N4および特定技能1号評価試験の双方に合格する（特定技能1号外国人をめざすスキーム）可能性が低くなるリスクが強く懸念されるため、実習実施者に対して待遇面や人的関係で格別の不満がないのであれば、可能な限り同じ事業所に就労しながら帰国ができるようになるまで待つのが本人にとってベストな選択であると確信している。 登録支援機関が本来の支援業務を大きく逸脱した引き抜きに走っている背景には、登録支援機関の数が多過ぎ、せっかく登録支援機関になってみたものの、支援業務だけでは「商売にならない」事情があるように思われる。悪質な、あるいは実績のない登録支援機関は、国の権限で登録を抹消した上で、許可制に移行すべきである。また一日も早く帰国したい技能実習満期修了者を特定活動で就労させ続けることは、人道上の観点から問題が多いのでは。特に、送り出し国側が航空便の統制も含めた手段により帰国の門を狭めているベトナム等の場合、日本政府からの強い働きかけがなければ、いつになっても帰国が実現しないので、帰国困難な状態が長引くことを前提として就労要件を緩和するよりも、帰国そのものを実現させてほしいと強く願うものである。

行政書士事務所	技能実習と特定技能は全く別のそれぞれ独立した在留資格です（似ていますが）比較する内容によっては、無意味となる恐れはあるかもしれません。 技能実習が問題なのは、そもそも国際協力のはずが貴重な労働力とされてしまっていることだと思います。技能実習法では、技能実習は労働力の需給の調整の手段として行われてはならないとしていますが、事実上は労働力です。 今年、コロナの流行で来日できなくて人手が不足して困ったというニュースもありました。困ったということは需給に影響したからだとすれば、技能実習の理念から外れてしまっています。そうであるなら入管法上、技能実習生としての在留資格該当性がないものとされ、上陸拒否となりかねないくらいの使い方といえる。以上は制度上の点です。 もう一つ、有料職業紹介の費用の問題もあるかもしれません。監理団体は技能実習生に限って有料職業紹介事業ができます。ここにキャッシュポイントがあって、受入れと送り出しの人材ビジネスが成立しています。これが高額で実習生を苦しめていることがあります。（もちろん全部ではありません） 特定技能には、このような職業紹介の特例がありませんので、マッチングビジネスがビジネスになりにくいのです（なので、今回入管庁がマッチングサイト公開）。このため、特定技能の人数が増えていかない。紹介ブローカーが儲からないからと考えられます。 特定技能がよくわからないというのもあるかもしれません。なぜなら、技能実習が導入されたときも当時の研修生との違いがよく理解されず伸び悩んだ実績があります。いずれ特定技能も増えていくのではないかと言われているようです。
株式会社	技能実習については、もっと多くの職種が対応することを望む。とりわけ、北海道が誇る食分野（菓子製造など特に）は、技能実習にとって有意義だと思う。 特定技能については、技能実習との全対応を急ぐとともに、職務内容の拡大や類似する職務間での移動なども可能として柔軟な枠組みにしてほしい。
合同会社	特定技能の漁業について、北海道漁業協同組合連合会から漁業特定技能協議会への加入が義務となっているといわれた。入国管理局では加入していない状態で在留資格認定証明書申請が下りている。加入しなくても認定が下りるのであれば、加入しなくてもいいのでは。 全日本海員組合もこれからお金を徴収すると説明に来ました。なぜ外国人からお金をとるのでしょうか。
協同組合	一部のメディアで技能実習＝奴隷制度或いは搾取等、負のイメージのみをクローズアップされることがある。メリットも取り上げてほしい。 少なくない自動車製品、生乳等は、技能実習生のおかげで我々日本人がそのメリットを享受していることをアピールしてほしい。 Made in China、Vietnam → Made in China、Vietnam in Japan
協同組合	建設業の特定技能者を受け入れるに当り、国交省への申請と入管への申請が有り、特に国交省の申請の難易度が高く審査が非常に厳しいです。あまり重要でないような事も事細かく指摘して文書による説明が要求され申請が迅速に進みません。その間、特定技能労働者になろうとする外国人が技能実習終了後（日本在留）、待たされている状態です。もう少し簡素化される事を望みます。（当組合の組合企業が独自で申請している事案です）
酪農協同組合	国側の準備、計画が甘過ぎる感じがする。一言「やれ」という号令のもとに走り出すと、十分調査も準備もないままだと、対応がどんどん遅くなる。日本だけのエゴ的な政策は、国際的には通用しなくなります。
水産協同組合	全道の漁家は、ほとんど個人事業者で、1年間の中で暇期と繁忙期があります。海洋気象の変化の中で、漁獲の低迷に加えて新型コロナで魚価の低迷等、厳しい経営状態にあります。 ※現状を少しでも改善する為には、単一業種（養殖漁業、漁船漁業）ではなく、漁業全般を統一してほしい。 ※分けるとしたら、遠洋、沿岸、法人、個人などで考えてほしい。（今の制度であれば現状に合わなく、内容を理解できていない）
流協同組合	設問に関するものではありませんが、入国・出国に際してコロナ対策の陰性の場合の対応を縮小して頂きたいと切に希望するものです。
協同組合	新型コロナウイルスの影響により、入国が遅れたことにより、次年度において人数枠の制度により、また遅れることがある。遅れた期間について、1号実習生の次年度の人数枠の重複する部分を特定で認めるべきである。

2 在留外国人の現状

2-1　日本における在留外国人（国籍・地域別）

○　2020年末現在における中長期在留者数は258万2,686人、特別永住者は30万4,430人で、これらをあわせた在留外国人数は288万7,116人となり、前年末（293万3,137人）に比べ、1.6%減少しました。
　前年末に比べ減少したのは、2012年以来8年振りとなります。

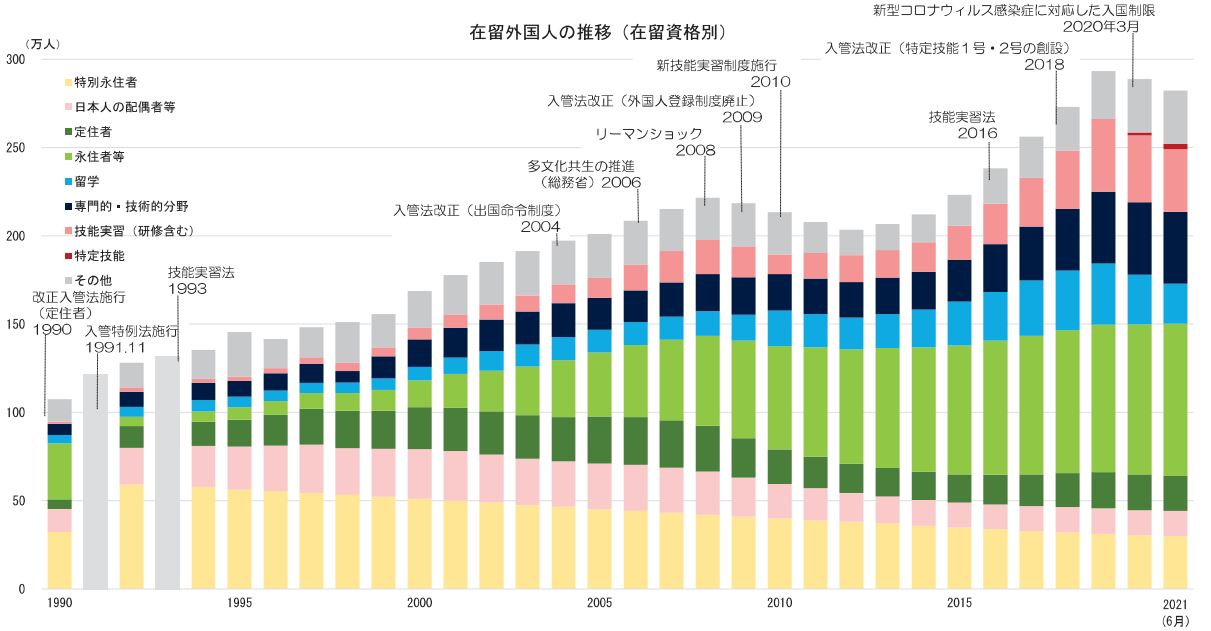


（資料）法務省「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」

※2020年までは、各年末現在

2-2　日本における在留外国人（在留資格別）

○　2020年末現在の在留資格で最も多いのは、「永住者」80万7,517人（28%）で、次いで「技能実習」37万8,200人（13.1%）となりました。
　「永住者」、「特別永住者」（10.5%）、「定住者等（配偶者を含む）」（8.5%）、「日本人の配偶者等」（4.9%）をあわせた、これらの身分に基づく在留資格は総数の51.9%を占めています。

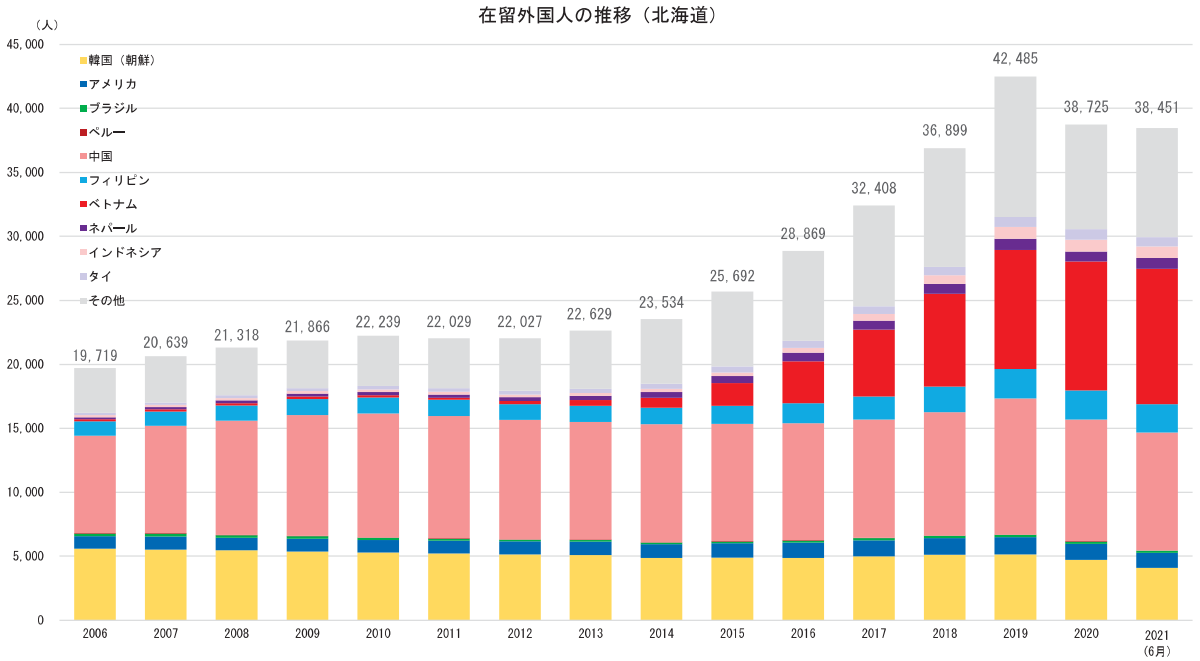


（資料）法務省「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」

※2020年までは、各年末現在

2-3　北海道における在留外国人（国籍・地域別）

○　北海道の在留外国人数は、2019年末に4万2,485人と過去最高となりましたが、2020年にはいって新型コロナウイルス感染防止のための入国制限により、新規入国者数が減少したことから、2020年末には3万8,725人と前年末に比べ▲3,760人の減少となりました。

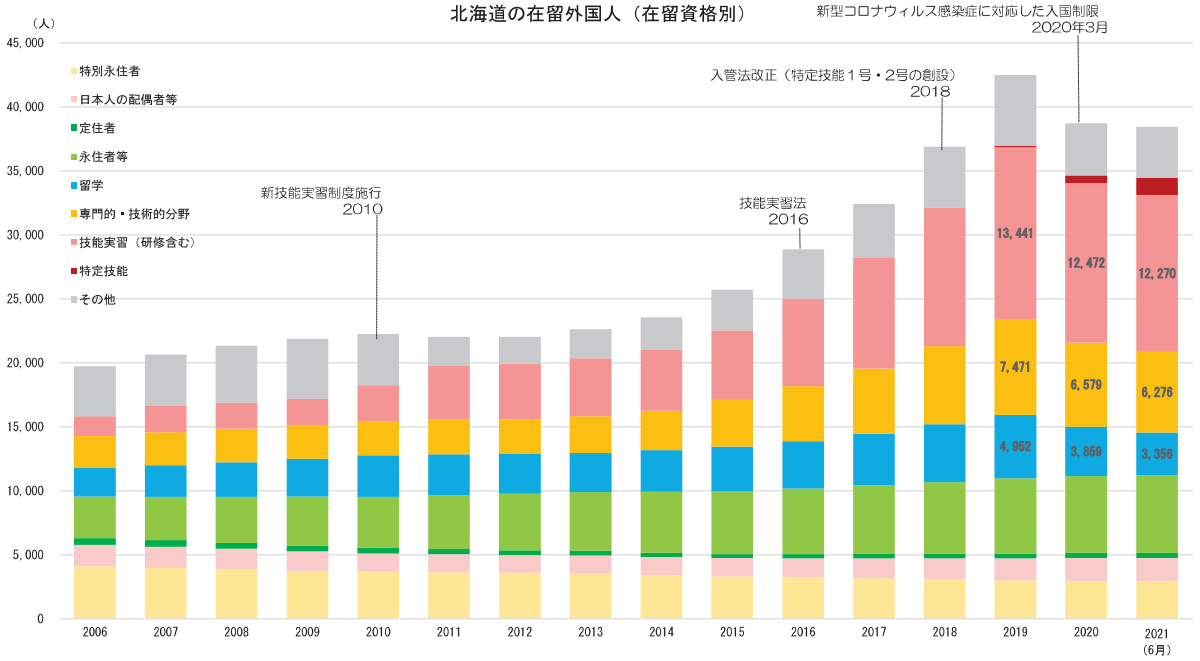


（資料）法務省「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」

※2020年までは、各年末現在

2-4　北海道における在留外国人（在留資格別）

○　北海道の2015年以降の在留外国人の増加は、専門的・技術的分野や技能実習など就労資格の増加が顕著でした。永住者及びその配偶者等も、2010年に比べ1.5倍に増加していますが、外国人総数に占める割合は2020年末で15.5%と、全国の29.5%を大きく下回っています。



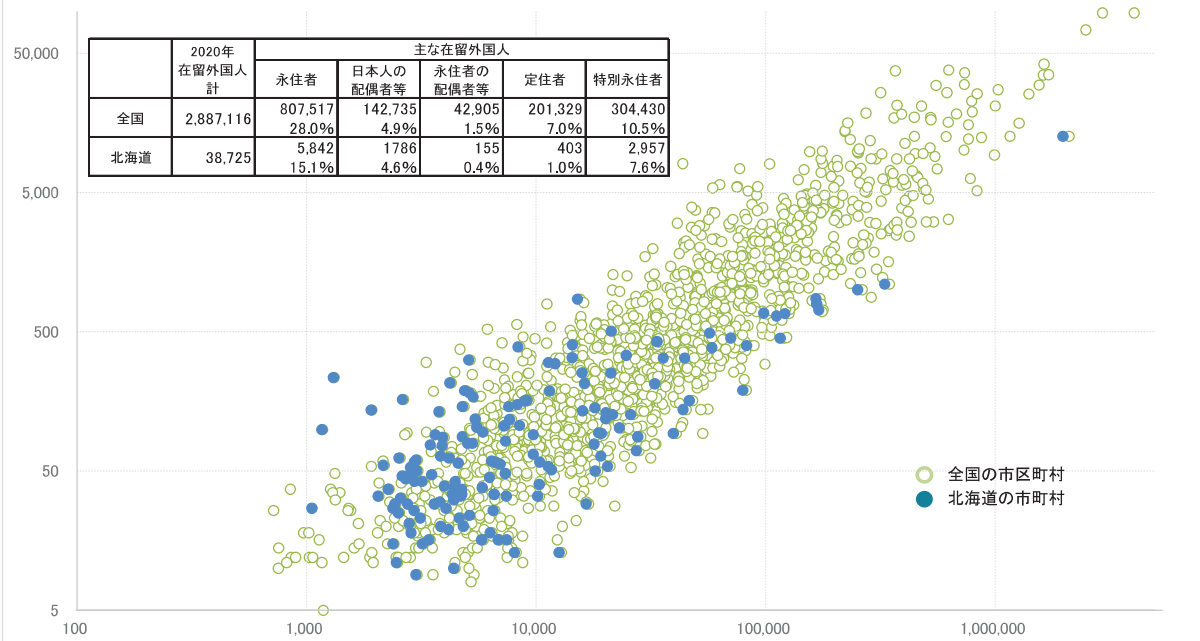
（資料）法務省「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」

※2020年までは、各年末現在

2-5　北海道における在留外国人（市町村人口と在留外国人数）

○　令和2年度末の全国の在留外国人数は、288万7,116人で、前年末に比べ4万6,021人減少しました。
○　全国の市区町村別の外国人数をみると、人口規模の大きな地方団体ほど、多くなっている傾向にあるが、北海道では、1万人を下回る小規模な地方団体で、外国人数が比較的多くみられる。

市町村人口と在留外国人数（特別永住者を除く、2020年）



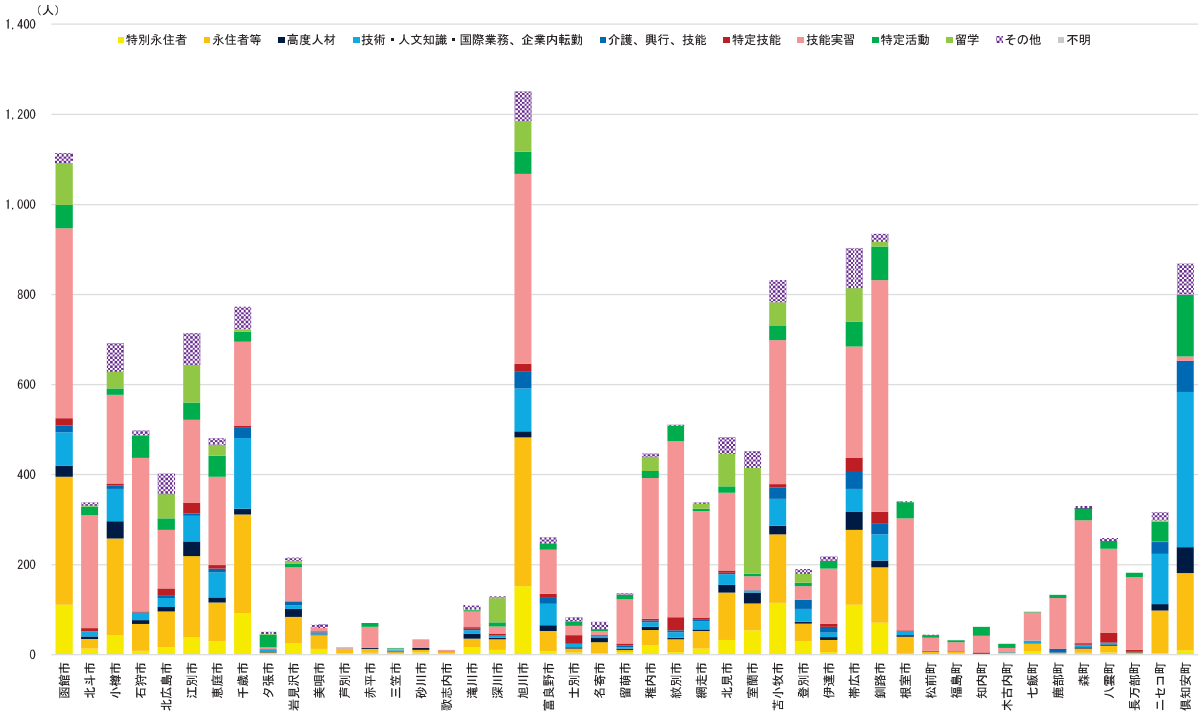
	2020年在留外国人計	主な在留外国人				
		永住者	日本人の配偶者等	永住者の配偶者等	定住者	特別永住者
全国	2,887,116	807,517 28.0%	142,735 4.9%	42,905 1.5%	201,329 7.0%	304,430 10.5%
北海道	38,725	5,842 15.1%	1786 4.6%	155 0.4%	403 1.0%	2,957 7.6%

（資料）総務省「国勢調査」、法務省「在留外国人統計」より作成.

2-6　北海道の在留外国人（市町村別の在留資格）

（1／4）市部及び渡島地域

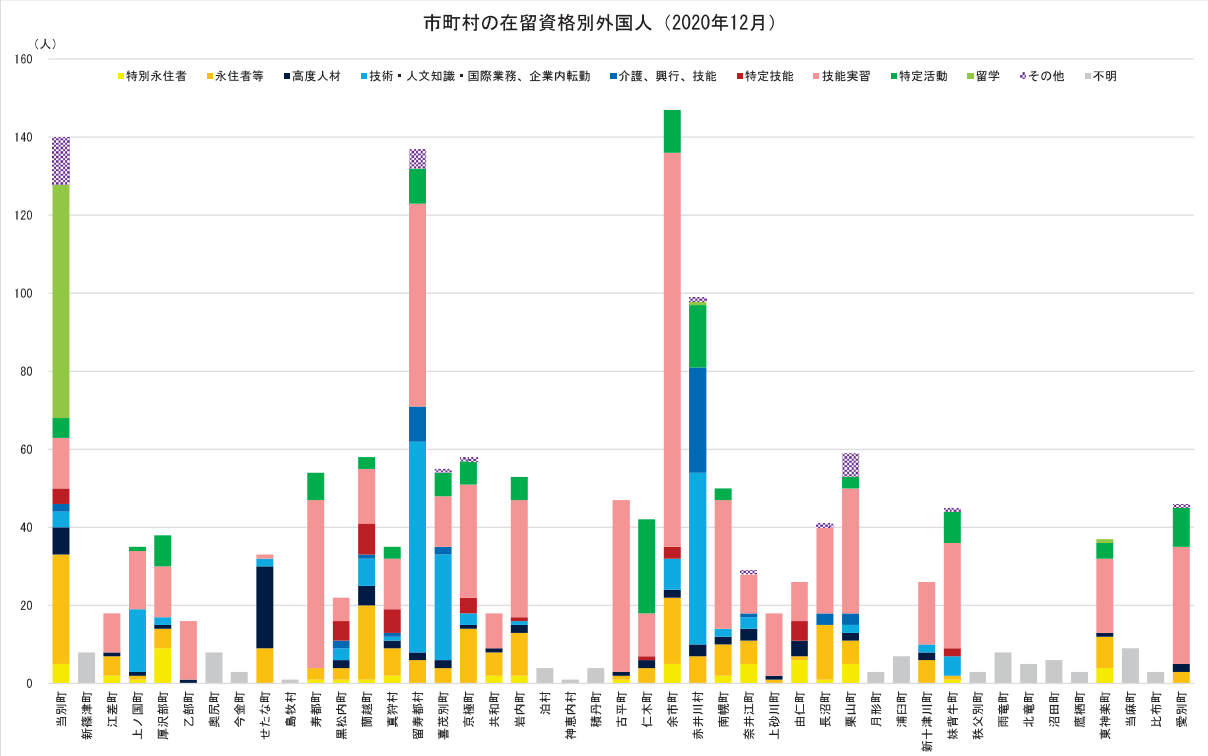
市町村の在留資格別外国人（2020年12月）



（資料）法務省「在留外国人統計」

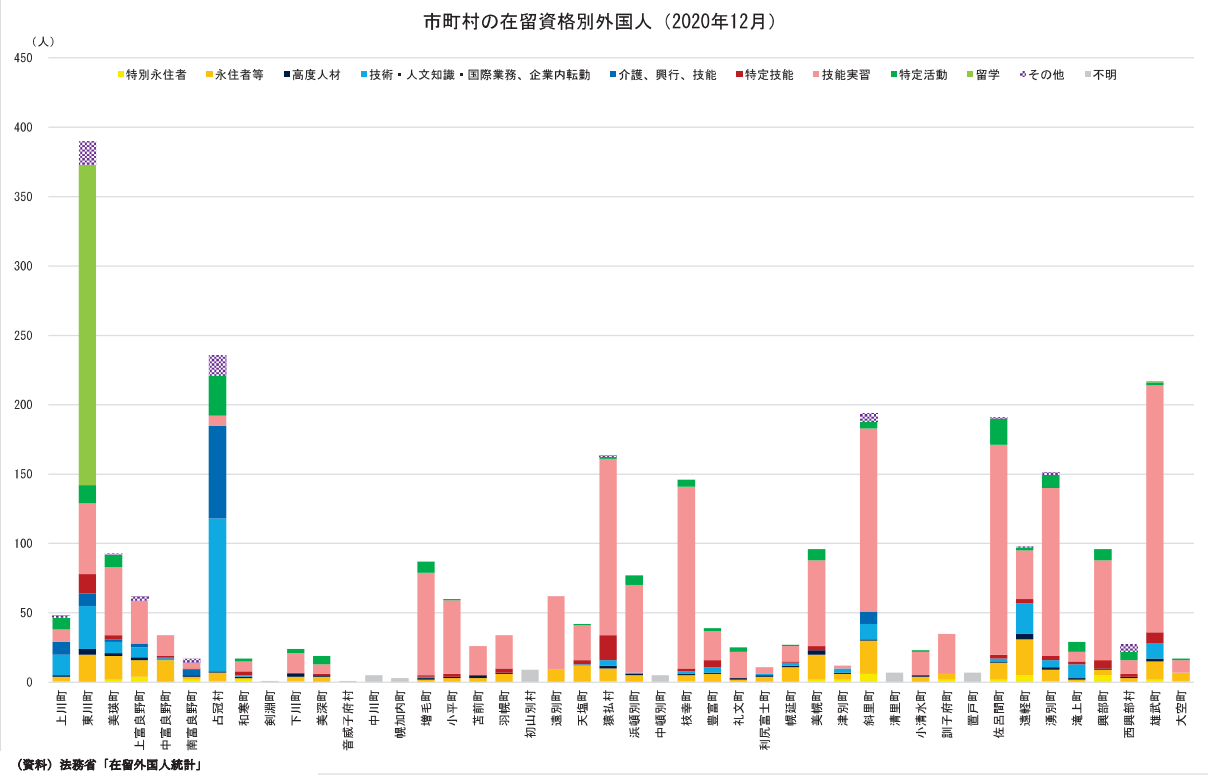
2-7　北海道の在留外国人（市町村別の在留資格）

（2／4）檜山、後志、空知、上川（一部）



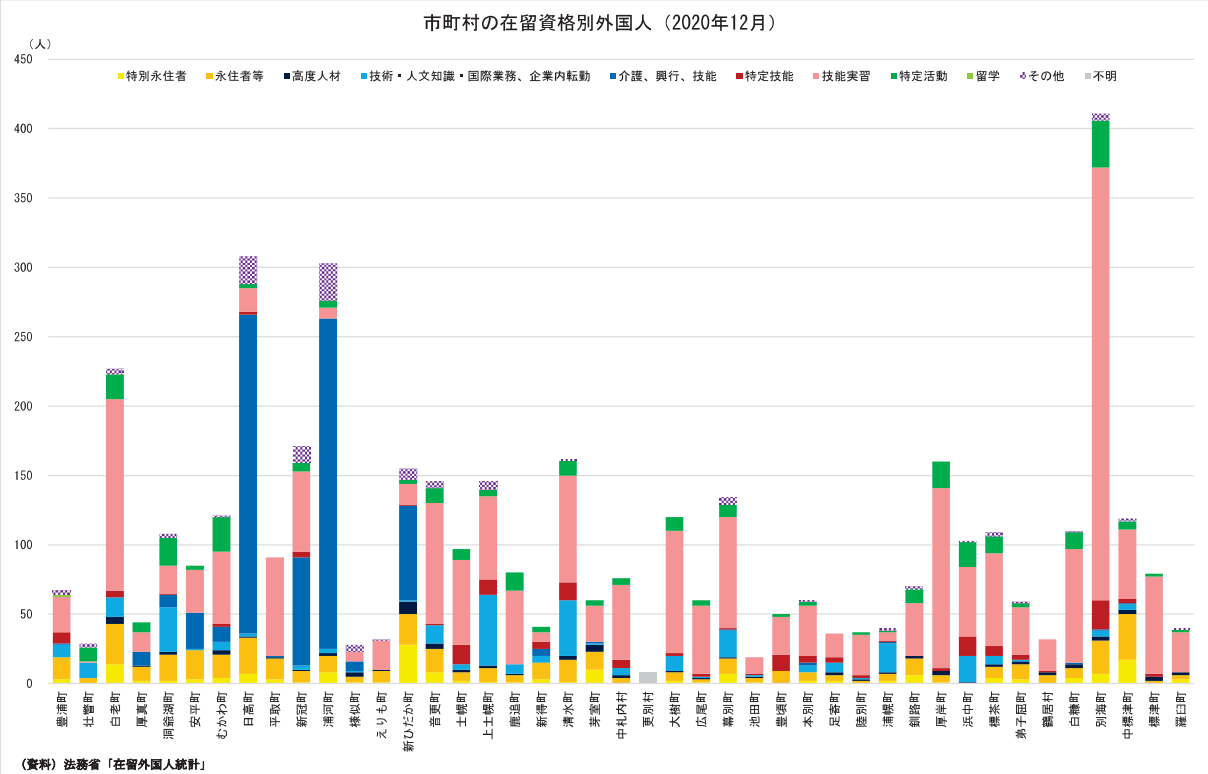
2-8　北海道の在留外国人（市町村別の在留資格）

（3／4）上川（一部）、留萌、宗谷、網走



2-9　北海道の在留外国人（市町村別の在留資格）

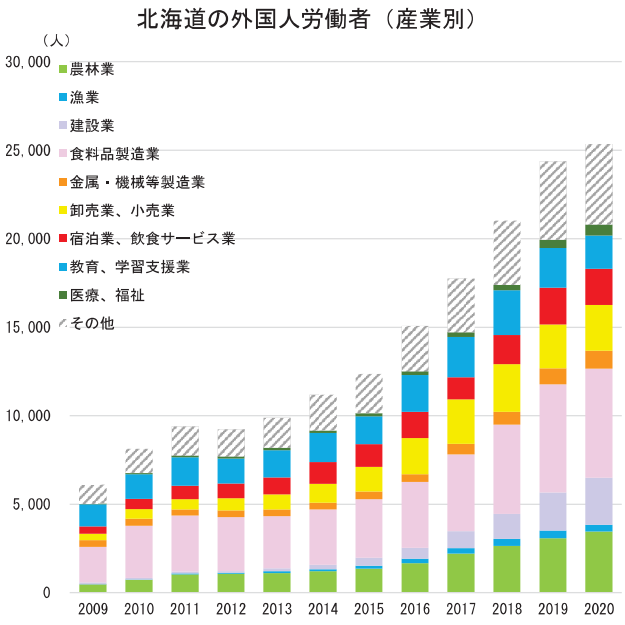
（4／4）胆振、日高、十勝、釧路、根室

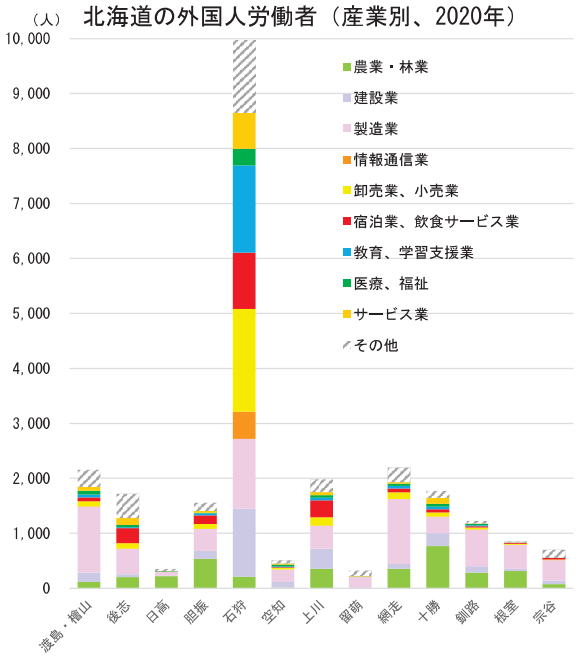


（資料）法務省「在留外国人統計」

2-10　北海道の外国人労働者（産業別・振興局別）

○　北海道内で外国人労働者を雇用している事業所は、令和2年10月で5,492か所、外国人労働者数は25,363人（前年比4.0%増）でした。人数を地域別にみると、石狩地域に約4割が集中しています。
○　産業別では、「製造業」が28.3%と最も多く、次いで、「農業、林業」が13.6%、「建設業」が10.5%、「卸売業、小売業」が10.2%、「宿泊業、飲食サービス業」が8.0%となっています。



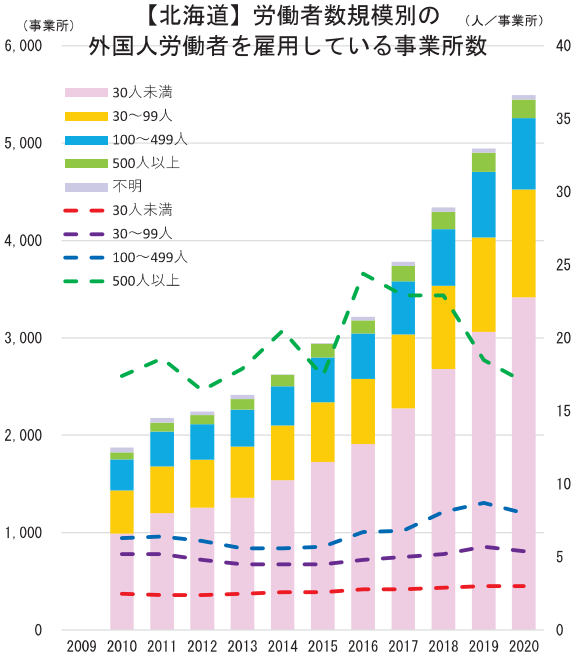


（資料）厚生労働省北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況（各年10月末）」

2-１１　北海道の外国人労働者

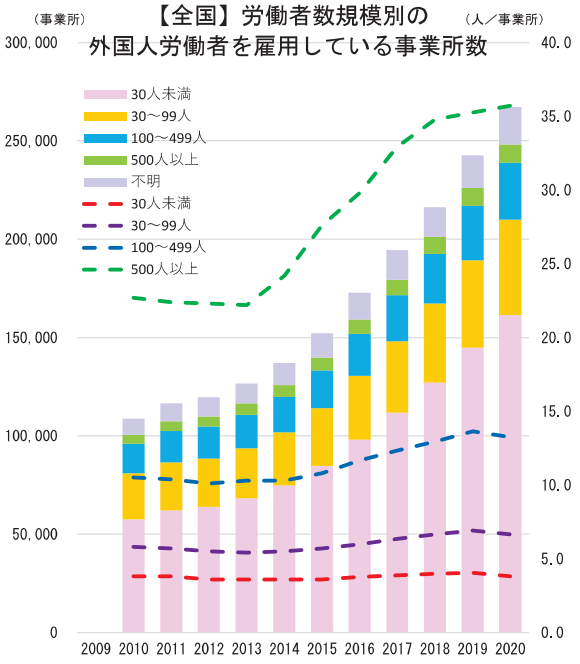
○　外国人労働者を雇用している事業所は、2015年の2,949か所から倍増しています。事業所規模をみると、労働者が30人未満の小規模な事業所が62.2%と多くなっています（全国も60.4%）。
○　北海道では、いずれの規模の事業所でも、1事業所当たりの外国人労働者数が小さくなっています。

【北海道】労働者数規模別の外国人労働者を雇用している事業所数



（資料）厚生労働省北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況（各年10月末）」

【全国】労働者数規模別の外国人労働者を雇用している事業所数

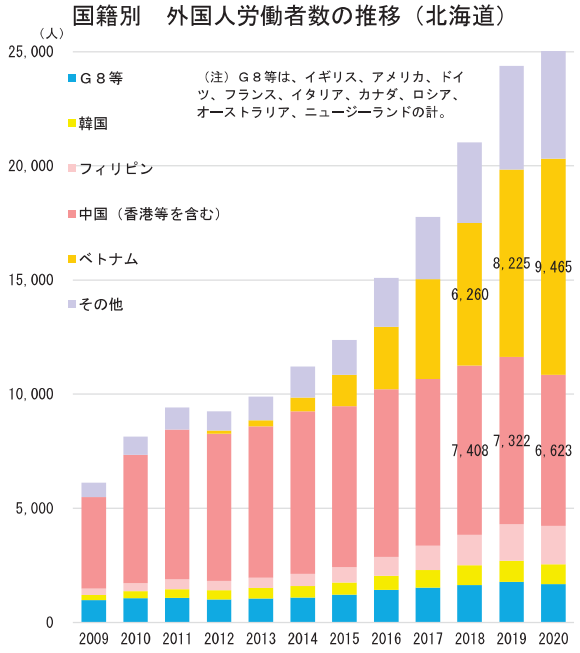


（資料）厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況（各年10月末）」

2-１２　北海道の外国人労働者（国籍）

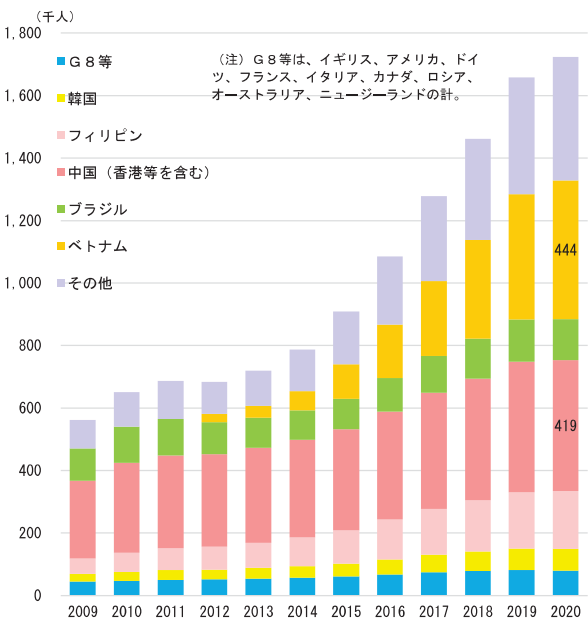
○　2020年10月末時点の北海道における外国人労働者数を国籍別でみると、ベトナムが最も多く9,465人（全体の37.3%）で、次いで中国6,623人（同26.1%）となっている。
（2018年までは、中国が最も多かった。）

国籍別　外国人労働者数の推移（北海道）



（資料）北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況（各年10月末）」

国籍別　外国人労働者数の推移（全国）

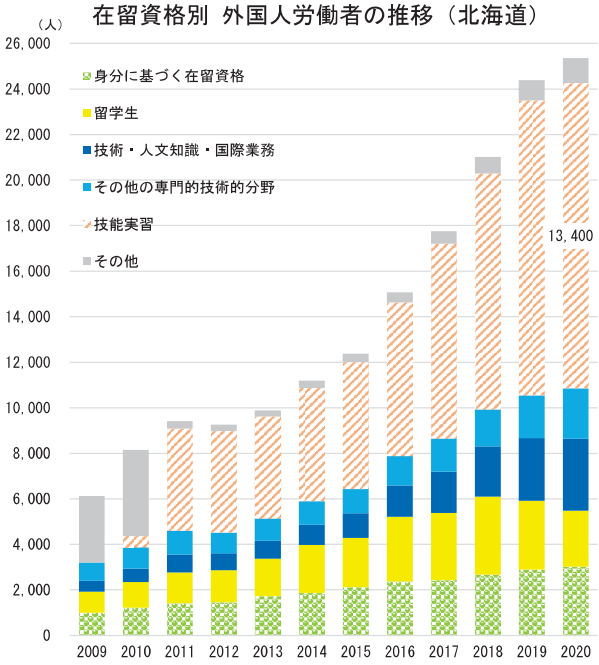


（資料）厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況（各年10月末）」

2-１３　北海道の外国人労働者（在留資格）

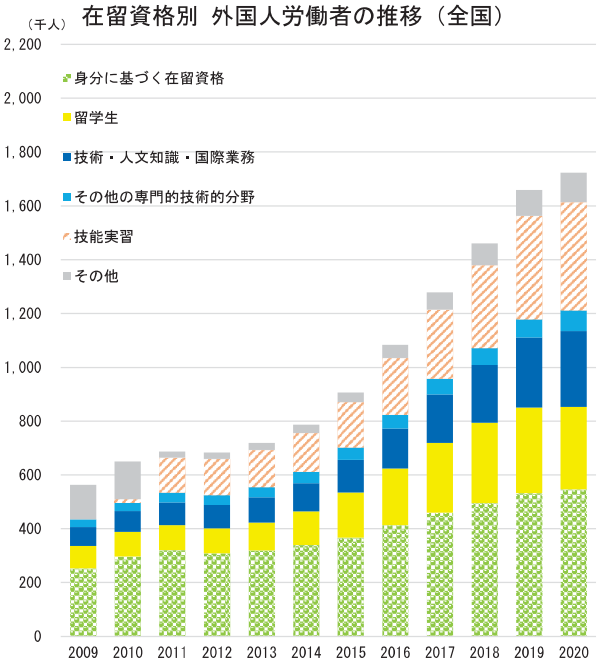
○　在留資格別にみると、2020年10月末では、「技能実習」が13,400人（全体の52.8%）で最も多く、次いで「専門的・技術的分野の在留資格」が5,392人（同21.3%）、留学生など「資格外活動」が2,812人（同11.1%）となっている。なお、「専門的・技術分野」のうち、「特定技能」は387人となっている。

在留資格別　外国人労働者の推移（北海道）



（資料）北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況（各年10月末）」

在留資格別　外国人労働者の推移（全国）

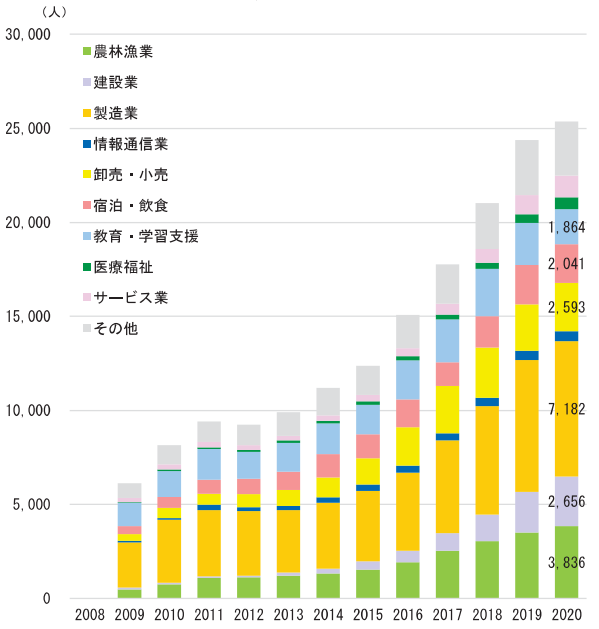


（資料）厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況（各年10月末）」

2-１４　北海道の外国人労働者（産業別）

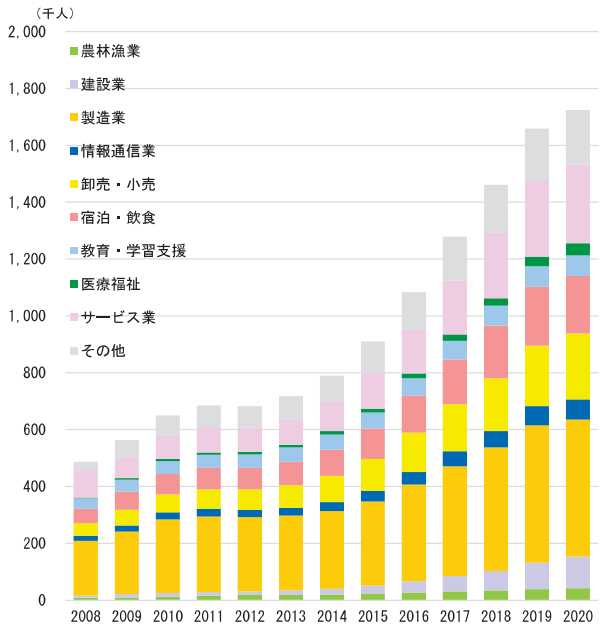
○　産業別にみると、2020年10月末では、「製造業」が7,182人（全体の28.3%）と最も多く、次いで「農林漁業」が3,836人（同15.1%）、「建設業」が2,656人（同10.5%）、「卸売業・小売業」が2,593人（同10.2%）、「宿泊業・飲食サービス業」が2,041人（同8.0%）、「教育・学習支援」が1,864人（同7.3%）となっている。

産業別　外国人労働者の推移（北海道）



（資料）北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況（各年10月末）」

産業別　外国人労働者の推移（全国）

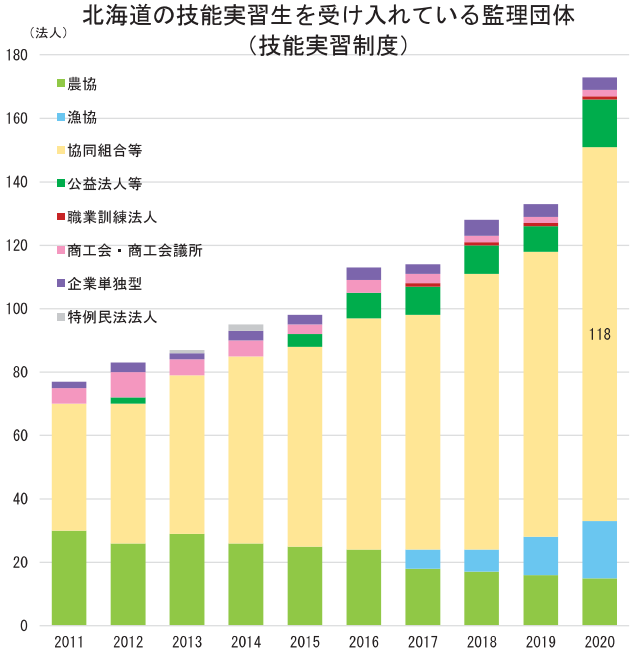


（資料）厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況（各年10月末）」

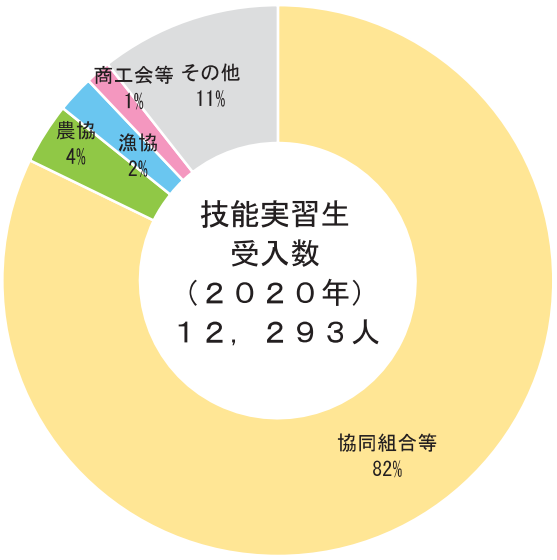
2-１５　北海道の技能実習生（監理団体別）

○　北海道内の技能実習生の受入れを行っている法人は、2020年で173団体（回答があった団体）で、団体の区分別では、「協同組合等」が118団体と最も多くなっています。
　実習生の数でも、協同組合等が82%を占めています。

北海道の技能実習生を受け入れている監理団体（技能実習制度）



（資料）北海道経済部「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」

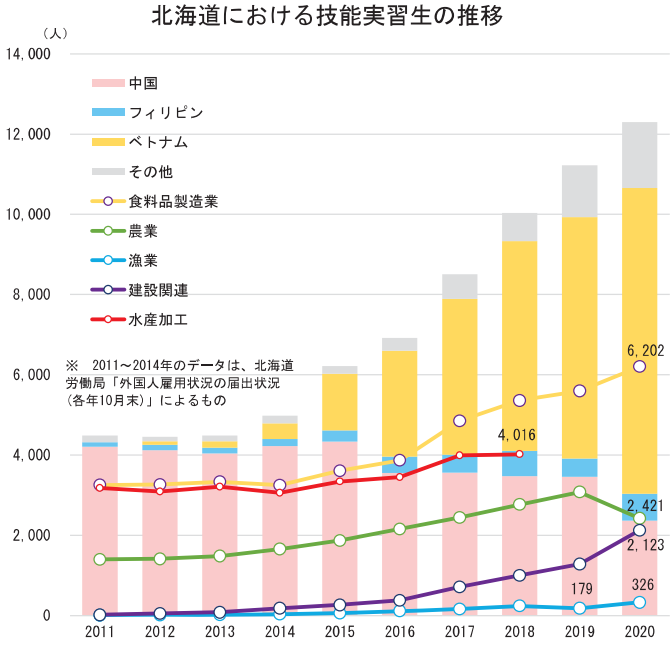


（参考）
法務省「在留外国人統計」による2020年12月の技能実習は、12,472人であり、回答団体の受入数は、約99%に当たる。

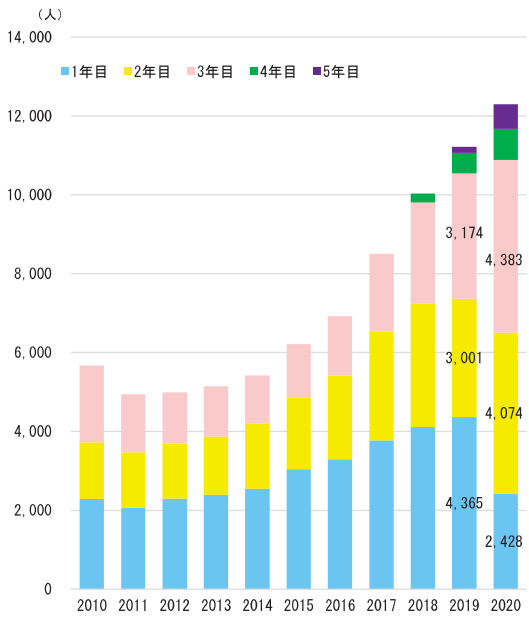
2-１６　北海道の技能実習生（国籍・産業別）

○　技能実習生の受入れ数は、2015年度以降に顕著に増加しており、2020年は12,293人となりました。
○　国別にみると、2014年頃までは中国が大部分でしたが、近年、ベトナムが急増しており、2020年では7,624人と技能実習生全体の62%を占めています。
○　業種別では、食料品製造業が50%で、次いで、農業が20%、建設関連工事業が17%となっています。

北海道における技能実習生の推移



北海道の技能実習生の年間受入数

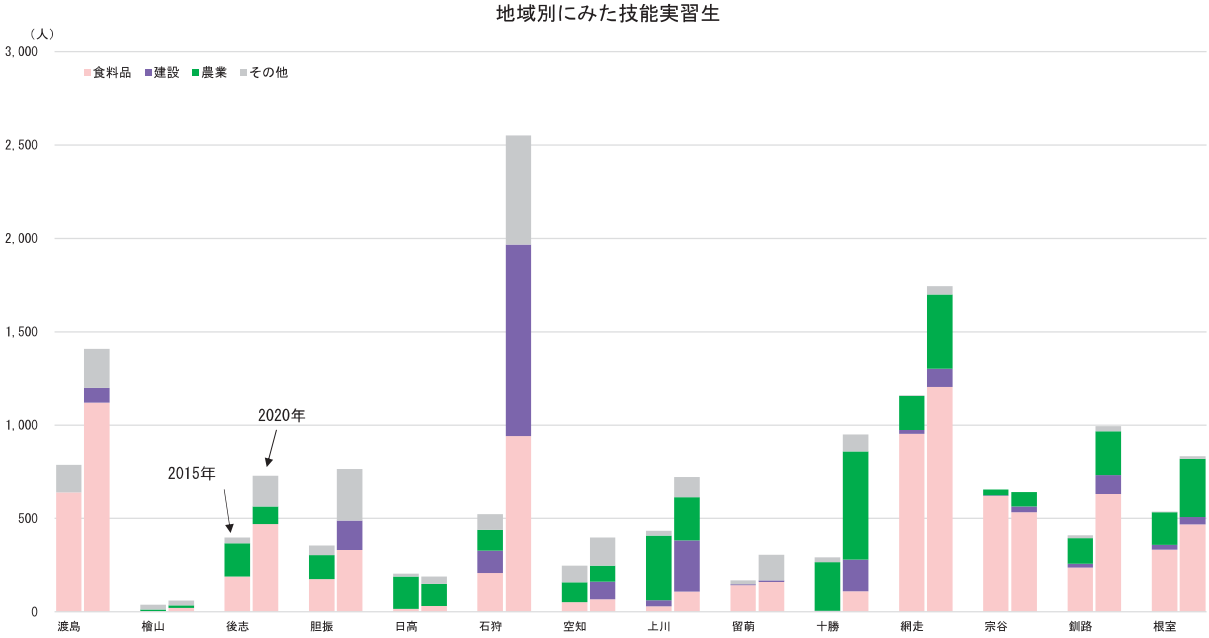


（資料）北海道経済部「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」

2-１７　北海道の技能実習生（地域別）

○　2015年では、技能実習生を受入れた食料品製造業のうち93%が「水産加工品製造業」であったこともあり、地域別の受入数は、網走が19%と最大で、次いで、渡島が13%、根室が9%でした。
○　2020年は、建設関係の受入れ数の増加に伴い、石狩地域の技能実習生が21%と最大となりました。

地域別にみた技能実習生

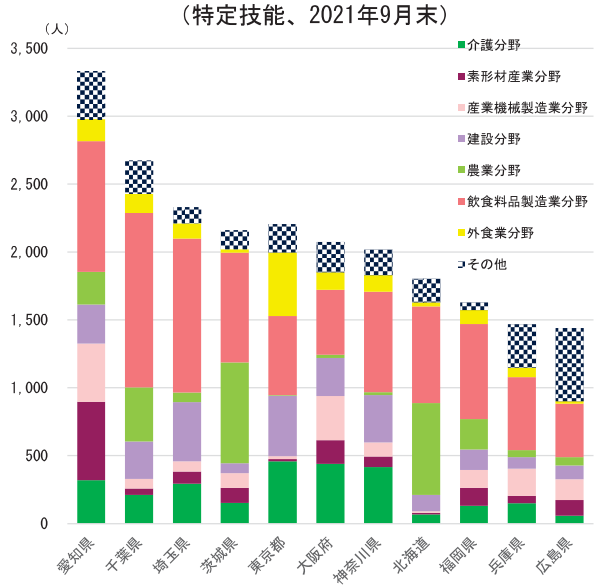


（資料）北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」

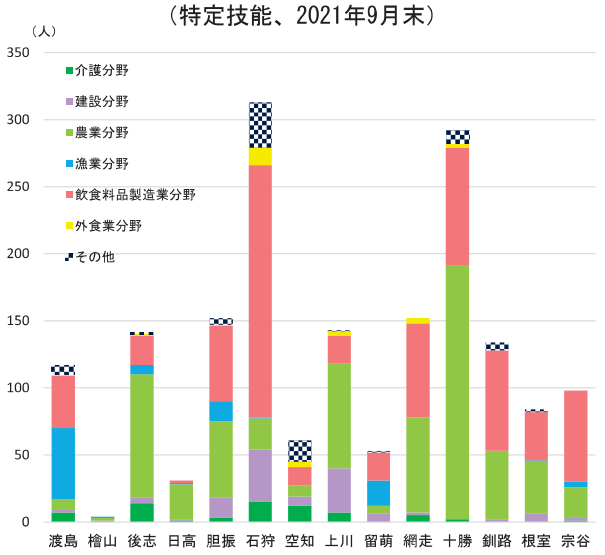
2-１８　北海道の「特定技能」外国人（産業別）

○　2021年9月末時点の特定技能（1号）在留外国人は38,337人となりました。特定産業分野別にみると、飲食料品製造業が13,826人（36.1%）と最も多く、次いで農業の5,040人（13.1%）、介護3,947人（10.3%）、建設3,745人（9.8%）、産業機械製造業3,180人(8.3%)となっています。
○　北海道は1,798人となり、道内の地域別では、石狩が最も多く、次いで、十勝、胆振、上川の順となっています。分野別では、飲食料品製造業が712人と最も多く、農業の675人と合わせて77%を占めます。

都道府県の外国人労働者
（特定技能、2021年9月末）



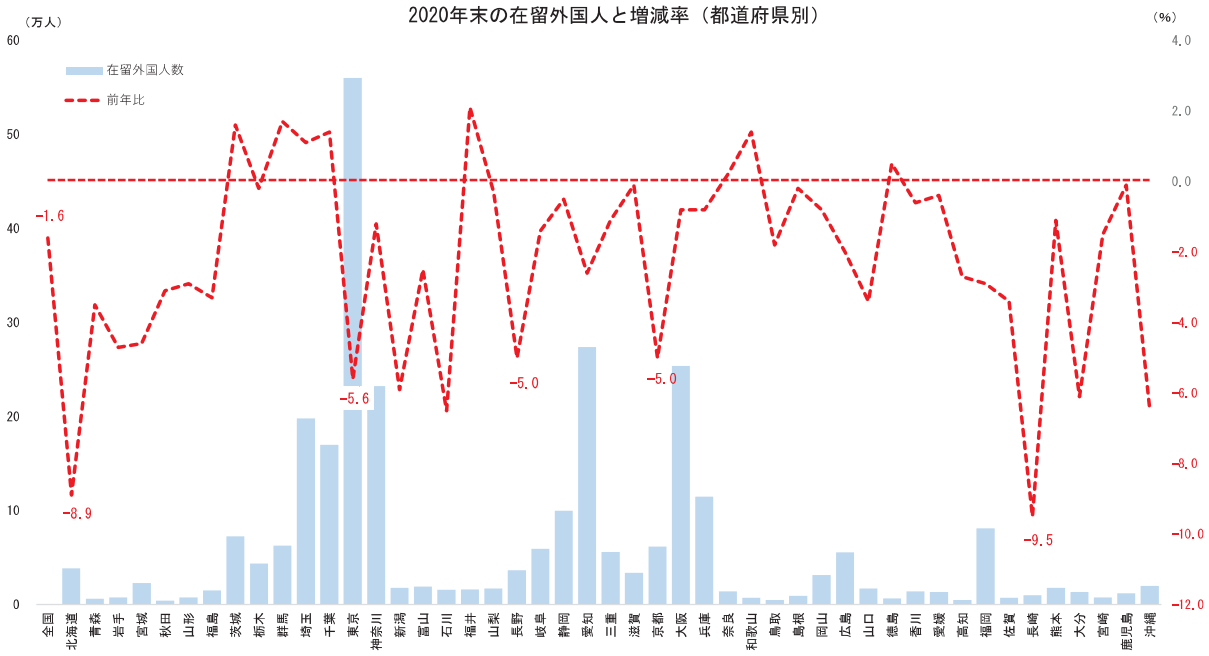
北海道の外国人労働者
（特定技能、2021年9月末）



（資料）出入国在留管理庁「特定技能１号在留外国人数」

2-１９　コロナ禍の在留外国人（都道府県別）

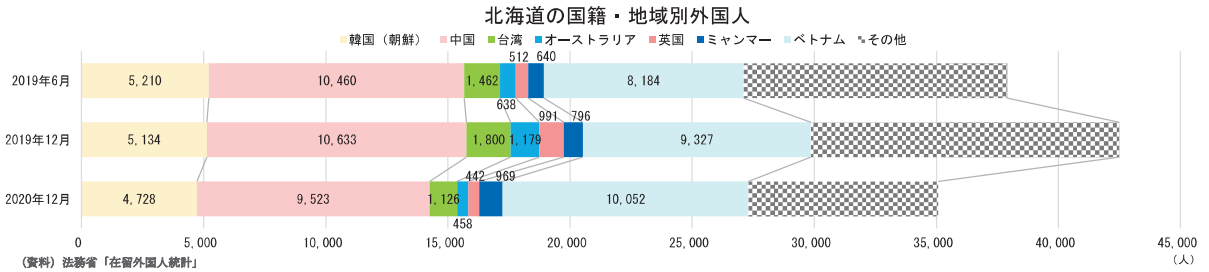
○　2020年末時点で日本国内にいる在留外国人数が288万7116人となりました。2019年比で1.6%少なく、8年ぶりの減少でした。新型コロナウイルス対策で外国人の新規入国が制限されたことが影響しています。北海道では、前年比8.9%の減少となりました。



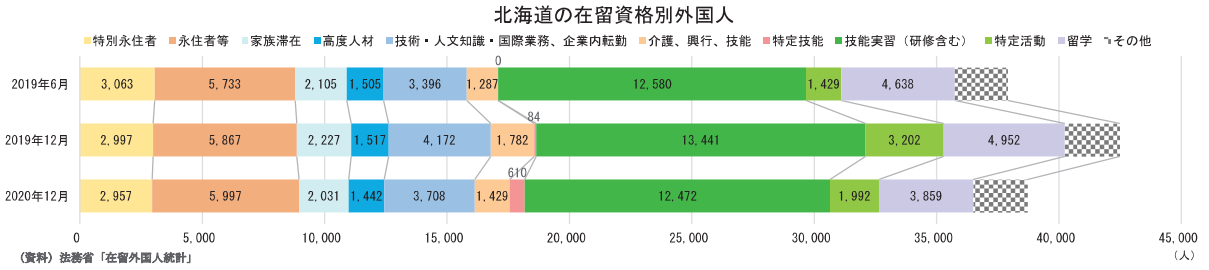
（資料）法務省「在留外国人統計」

2-２０　コロナ禍の在留外国人（北海道）

○　2020年12月の北海道にいる在留外国人数は38,725人で、前年同月と比べて3,760人減少している。
○　国籍・地域別にみると、一番大きく減少したのがオーストラリア（前年同月より61.2%減）で、次いで英国(同55.4%減)、台湾(同37.4%減)、中国(同10.4%減)、韓国（朝鮮）(同7.9%減)となっている。これとは反対に、ミャンマー（前年より21.7%増）、ベトナム(同7.8%増)は増加している。
○　在留資格別にみると、一番大きく減少したのが特定活動(前年同月より37.8%減)、次いで留学(同22.1%減)、介護・興行・技能(同19.8%減)、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤(同11.1%減)、家族滞在(同8.8%減)、技能実習（研修含む）(同7.2%減)となっている。これとは反対に、特定技能(同626.2%増)は増加している。



（資料）法務省「在留外国人統計」

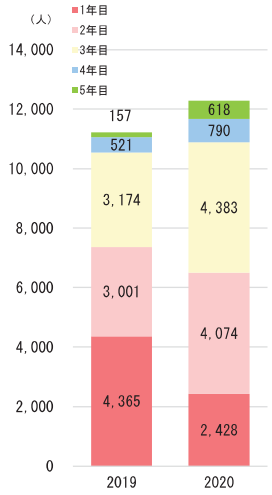


（資料）法務省「在留外国人統計」

2-21　コロナ禍の在留外国人（道内の技能実習生）

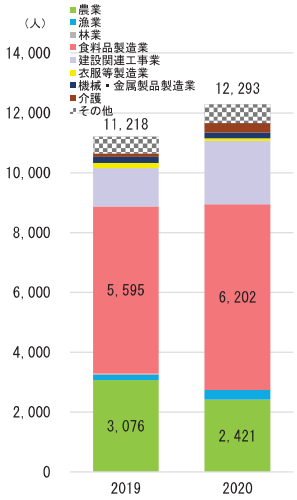
○　2020年度の北海道の技能実習生は、12,293人で、前年度から1割増えました。
○　年間受入数は、1年目の実習生は2,428人で、前年度の4,365人に比べて▲44.4%の減少となりました。これは新型コロナウイルス感染症の影響により新規の実習生が入国できないことによります。
　産業別でみると、1年目の実習生を多く受け入れている農業が前年度より21.3%減の2,421人となっており、このため、農業で中国人実習生を多く受け入れている名寄市、仁木町では在留外国人が前年に比べ大きく減少しています。食料品製造業は6,202人で、前年より10.8%増加しました。このため、水産加工業でベトナム人実習生を多く受け入れている紋別市、根室市では在留外国人数が前年に比べ増加しています。

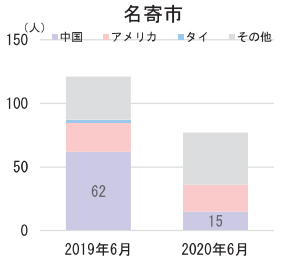
技能実習生の年間受入数

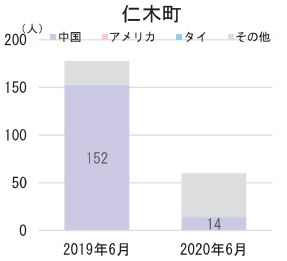


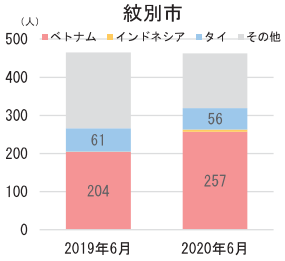
（資料）北海道経済部「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」

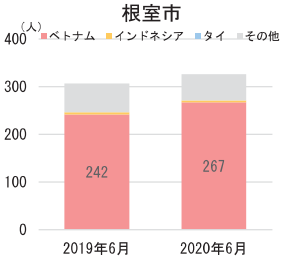
産業別受入数









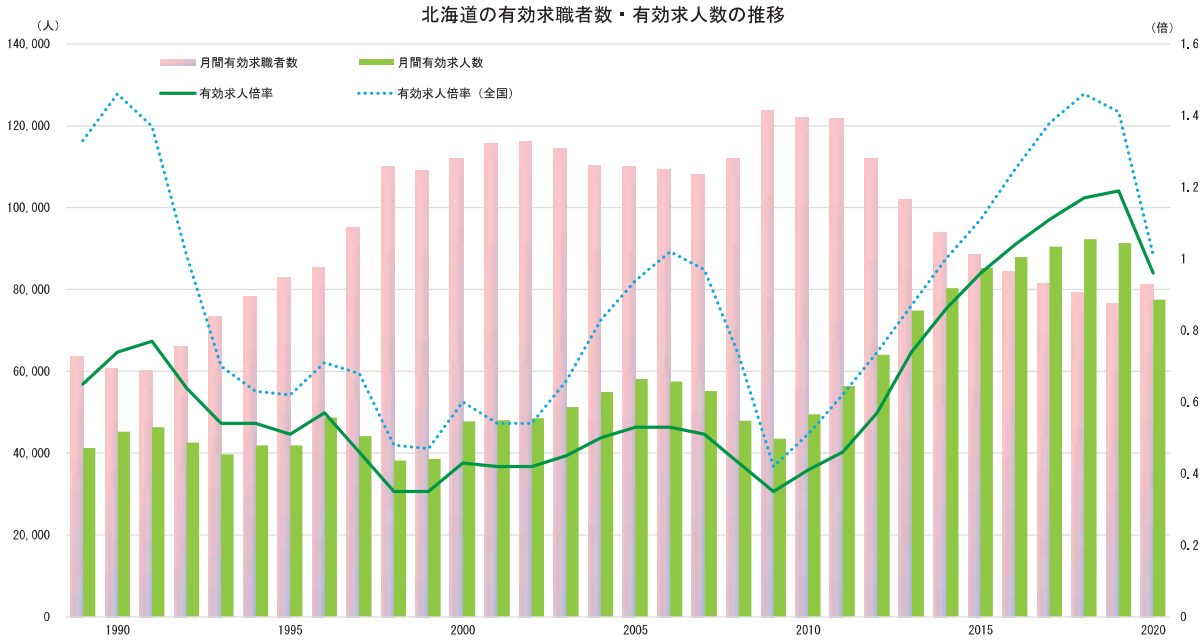


（資料）法務省「在留外国人統計」

3　雇用情勢（全体概要）

3-1　北海道の求人倍率（有効求職者数と有効求人倍率）

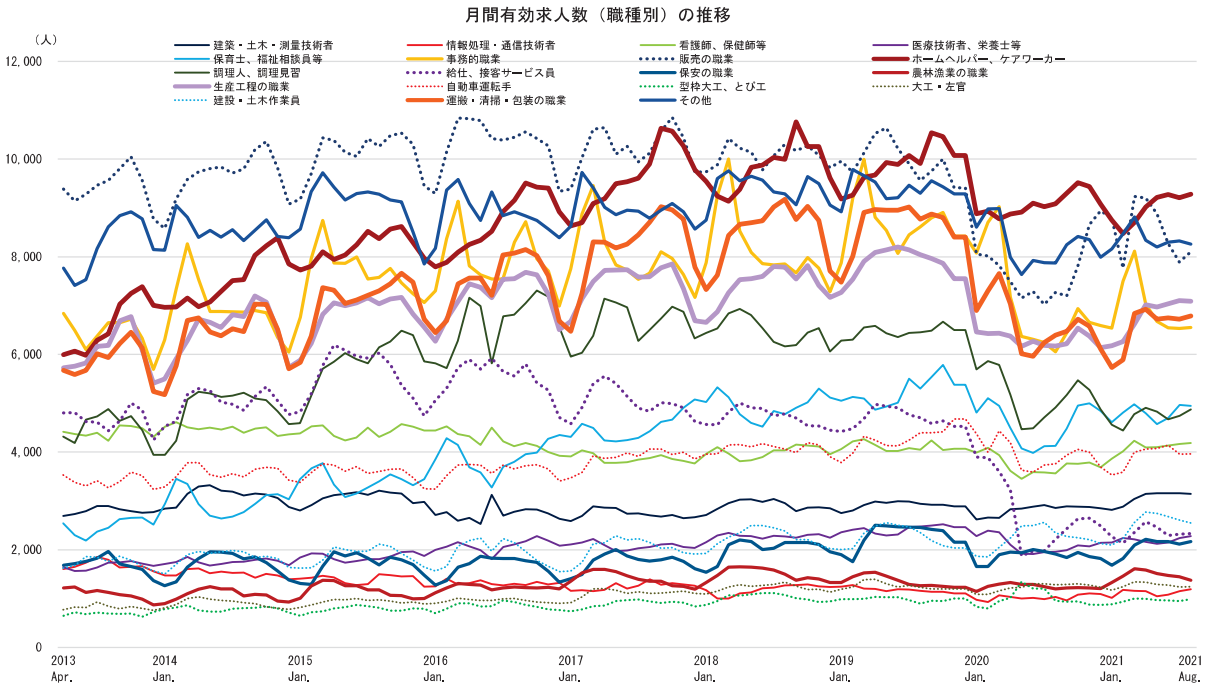
○　北海道の雇用情勢は、バブル崩壊によって悪化しはじめ、1997年の北海道拓殖銀行の破綻によって有効求人倍率が0.35まで落ち込んだ。その後、全国的にはIT関連分野でも景気回復があったものの、北海道の求人数は大きく回復しなかった。リーマンショック後は、全国を下回るものの、有効求人倍率は上昇し続けており、2016年には、統計が開始されて以来、はじめて1.0を上回った。



（資料）厚生労働省北海道労働局「レイバーレター」

3-2　職種別の求人数

○　北海道でも有効求人数の増加が続いており、特に、福祉・介護分野（ホームヘルパー、保育士）、製造業（生産工程の職業）、運搬・清掃・包装の職業では、増加傾向が顕著となっている。

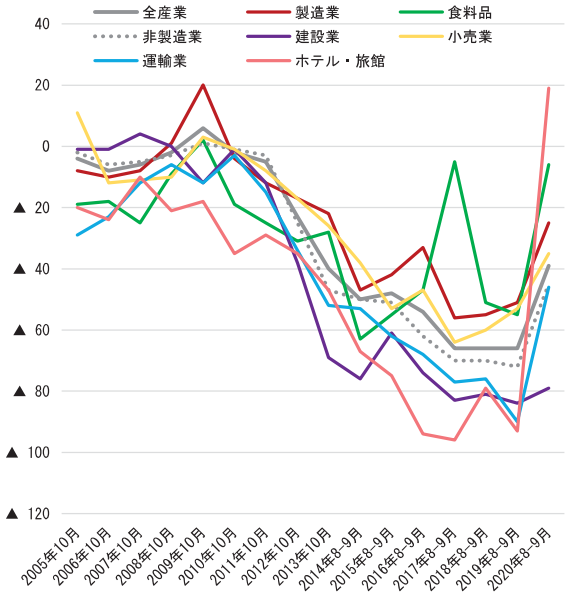


（資料）厚生労働省北海道労働局「レイバーレター」

3-3　北海道内の企業の雇用判断

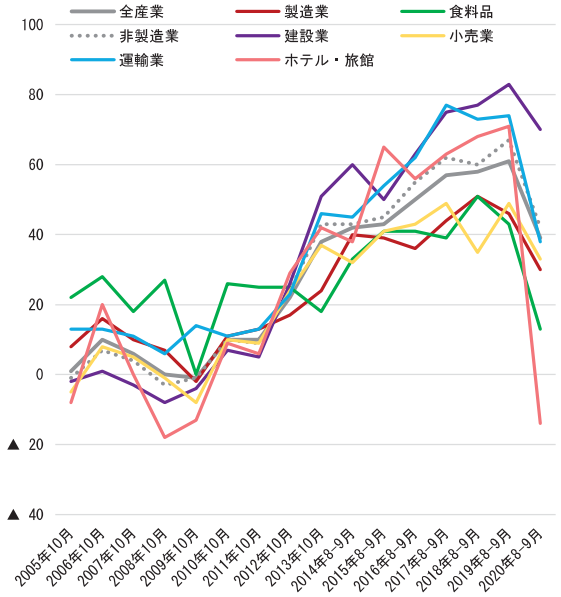
○　2020年の道内企業の雇用人員判断DIは▲39で、鉄鋼・金属製品・機械製造業以外の全業種で前年を上回っており、人手不足感は急速に緩和してきている。
○　雇用方針DIは＋39で、前年同期比22ポイント低下した。ホテル・旅館業はDIがマイナス圏に低下。一方、建設業（＋70）では、7割が「人員を増加する」 としている。

道内企業の雇用人員判断ＤＩ



（資料）北洋銀行「ほくよう調査レポート」

道内企業の雇用方針ＤＩ

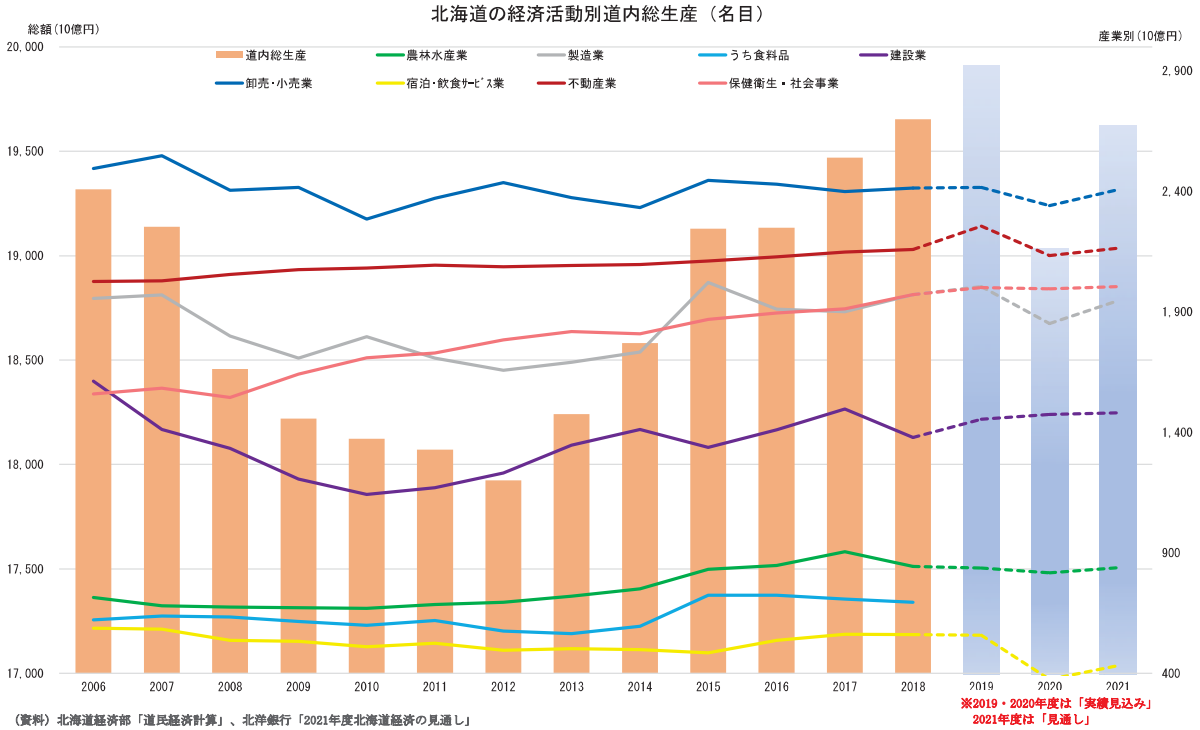


（資料）北洋銀行「ほくよう調査レポート」

3-4　道内総生産の動向

○　道内総生産（名目）は、減少傾向で推移していたが、2013年度から増加に転じ、2016年以降は、増加が続いている。

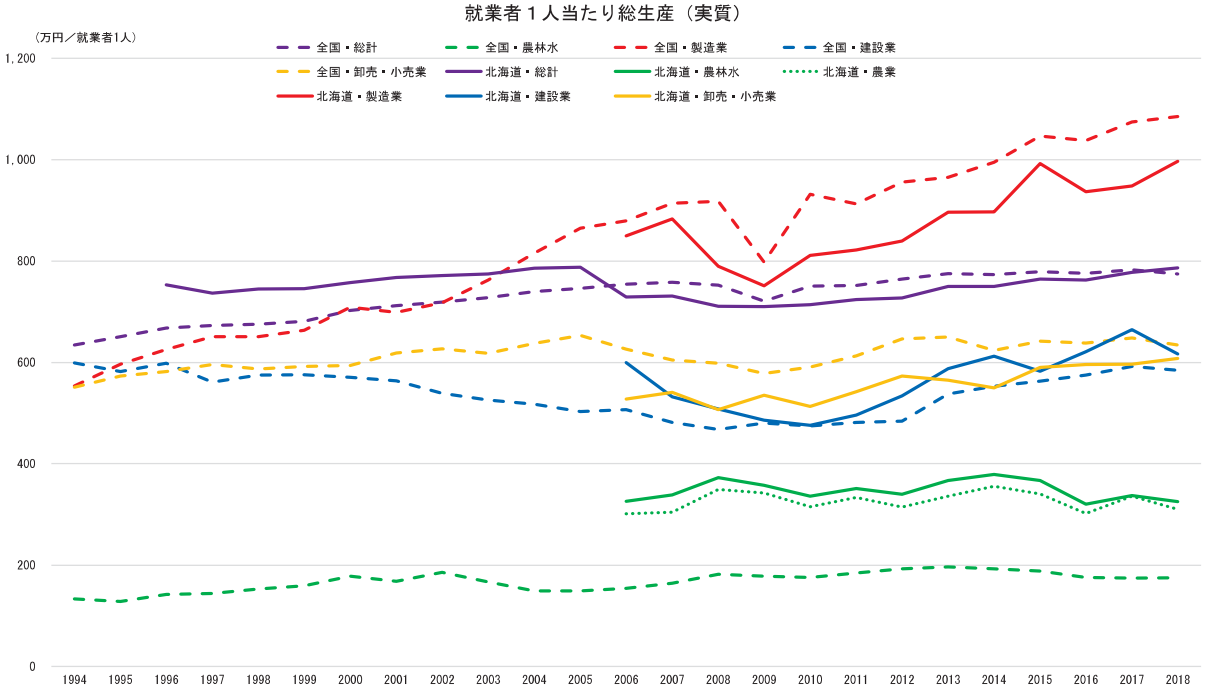
北海道の経済活動別道内総生産（名目）



（資料）北海道経済部「道民経済計算」、北洋銀行「2021年度北海道経済の見通し」

3-5　道内産業の生産性

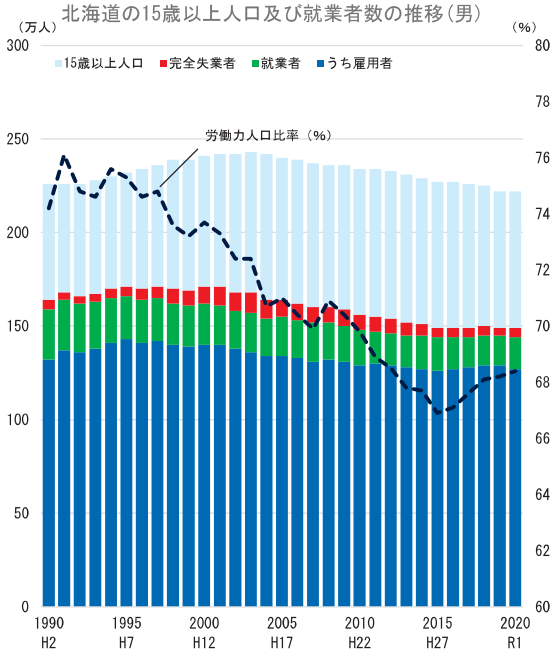
○ 道内産業の生産性は、全国に比べて低い傾向にある。
○ 商業や建設業では、生産性の向上に伸び悩みがみられる。農業は横ばいから上昇傾向。



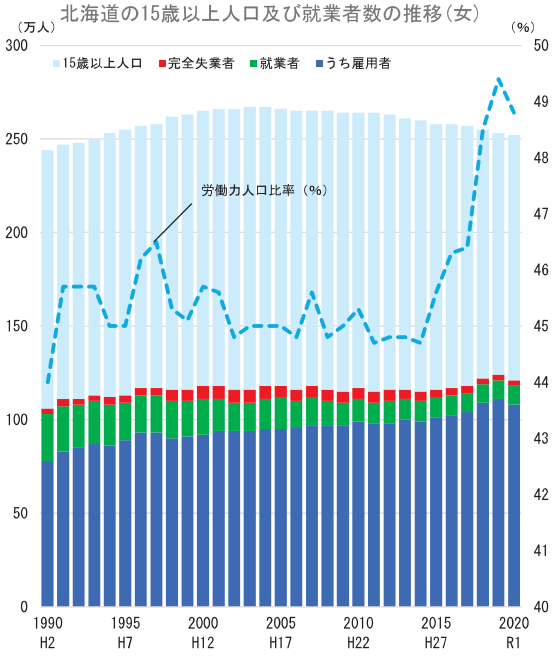
（資料）北海道経済部「道民経済計算」、内閣府「2019年度国民経済計算」

3-6　北海道内の雇用情勢（足下では女性の労働参加率が上昇）

○「労働力調査」によると、北海道の就業者数は、2014年に254万人まで減少したが、その後は増加傾向ある。（国勢調査による就業者数は242万人）
　2020年の就業者数（男女総数）は262万人。 2021年4～6月期は261万人。
○ 労働力人口比率は、男性は減少傾向にあるが、女性は2015年以降、上昇が続いている。



（資料）総務省「労働力調査」

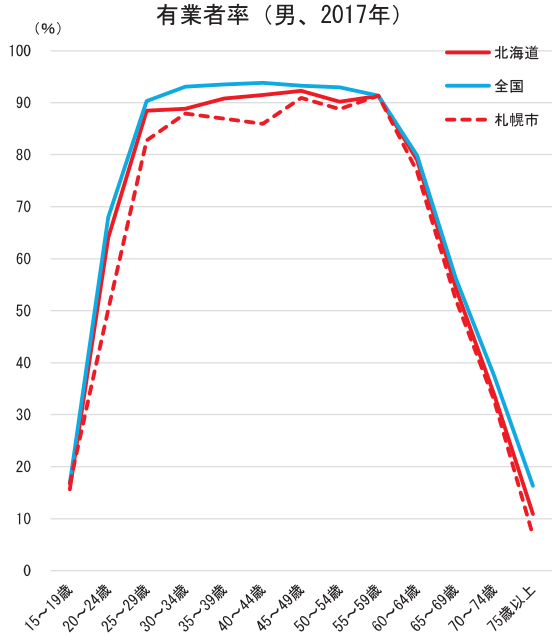


（資料）総務省「労働力調査」

3-7　北海道内の雇用情勢（全国を下回る有業率）

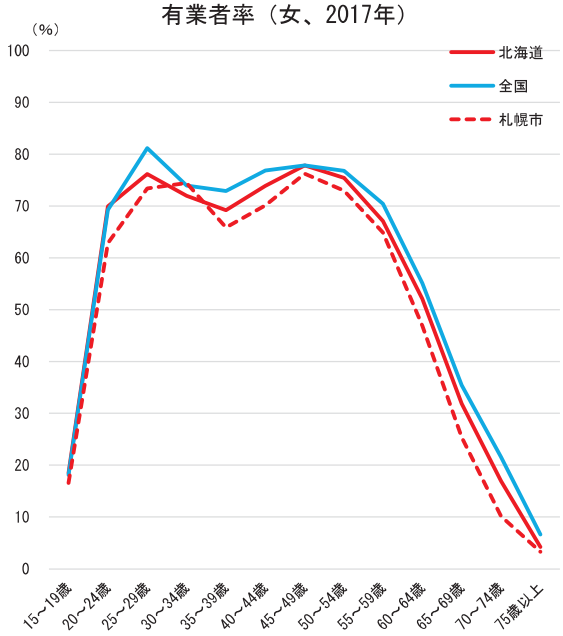
○　平成29年就業構造基本調査では、北海道の「有業率」（15歳以上人口に占める有業者の割合」は55.4%と、全国（59.7%）を下回っている。
○　年齢階級別の有業率をみると男性は、全国とほぼ同様の傾向であるが、女性は、いずれの階級でも全国を下回り、特にM字カーブの底も深くなっている。

有業者率（男、2017年）



（資料）総務省「就業構造基本調査」

有業者率（女、2017年）

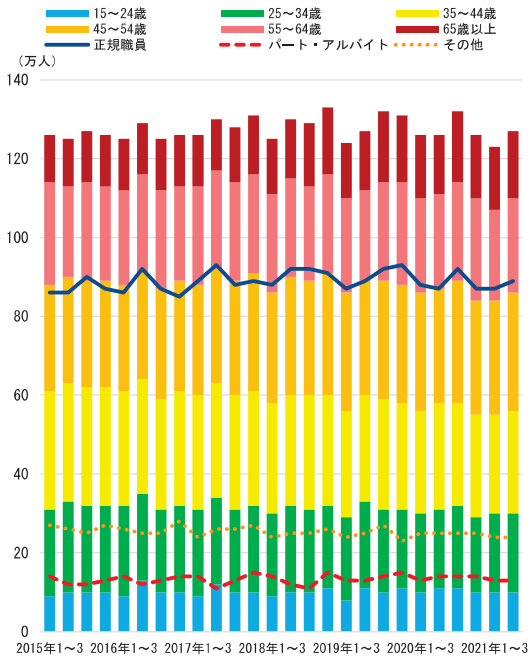


（資料）総務省「就業構造基本調査」

3-8　北海道内の雇用情勢（女性の非正規雇用の割合が高い）

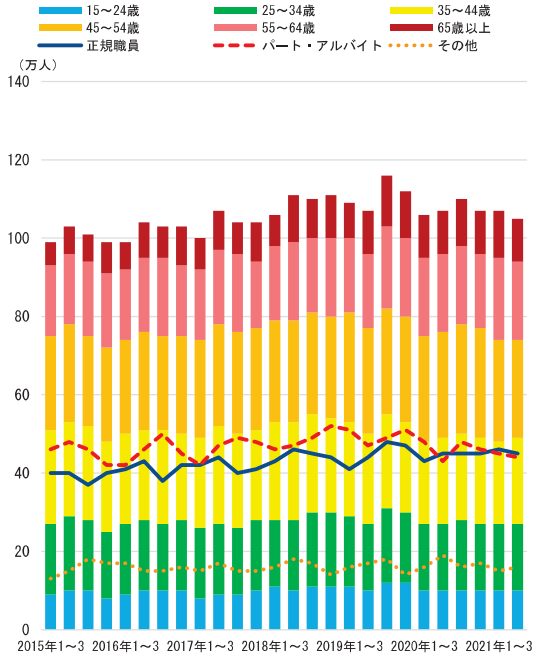
○　就業者のうち9割が雇用者となっているが、雇用形態別にみると、正規雇用の割合が、男性は7割となっているのに対し、女性は4割にとどまっている。

北海道の年齢階層別雇用者数（男）



（資料）総務省「労働力調査」

北海道の年齢階層別雇用者数（女）

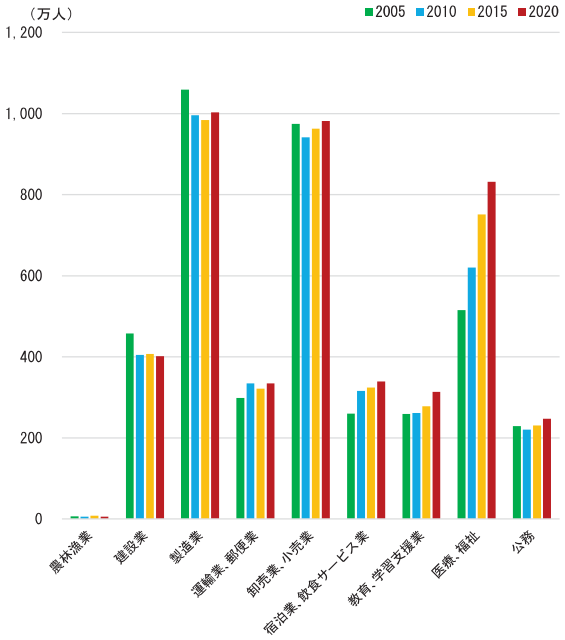


（資料）総務省「労働力調査」

3-9　産業別にみた就業者の動向

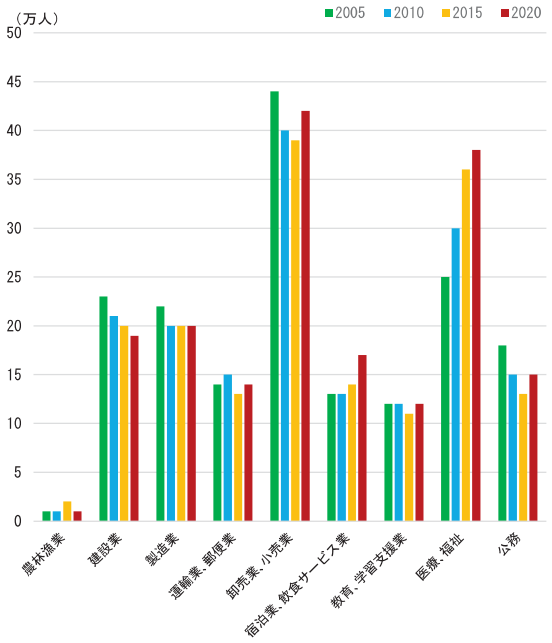
○　全国の雇用者数を主な産業別でみると、「建設業」で減少が大きく、「宿泊業、飲食サービス業」、「教育、学習支援業」がやや増加傾向にあり、「医療、福祉」は大きく増加している。
○　北海道も全国と同様な傾向がみられ、雇用者数の多い建設業では減少が大きい。

全国　主な産業別雇用者数の推移（男女計）



（資料）総務省「労働力調査」

北海道　主な産業別雇用者数の推移（男女計）

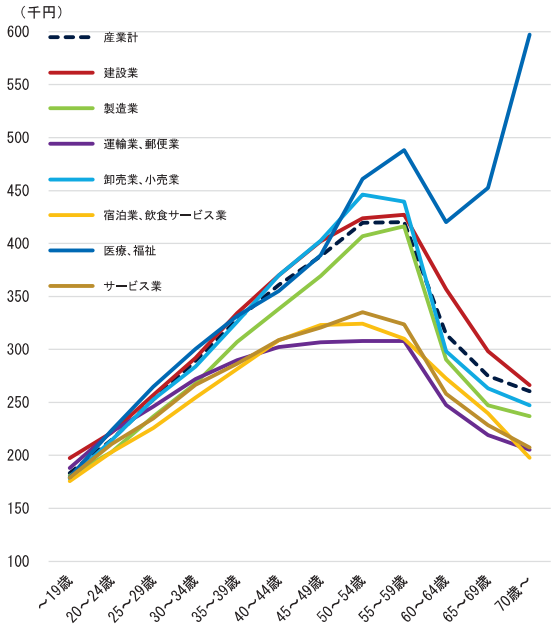


（資料）総務省「労働力調査」

3-10　賃金の状況（全国）

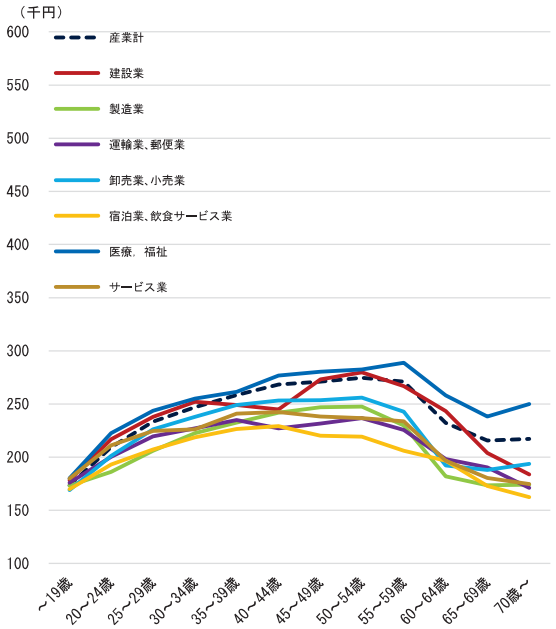
○　全国の主な産業別の賃金をみると、男性では、「運輸業、郵便業」、「宿泊業、飲食サービス業」、「サービス業」は他の産業に比べ賃金カーブが緩やかとなっている。女性では全ての産業で賃金カーブが緩やかとなっている。

主な産業の年齢階級別賃金（男、2020年）



（資料）厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

主な産業の年齢階級別賃金（女、2020年）

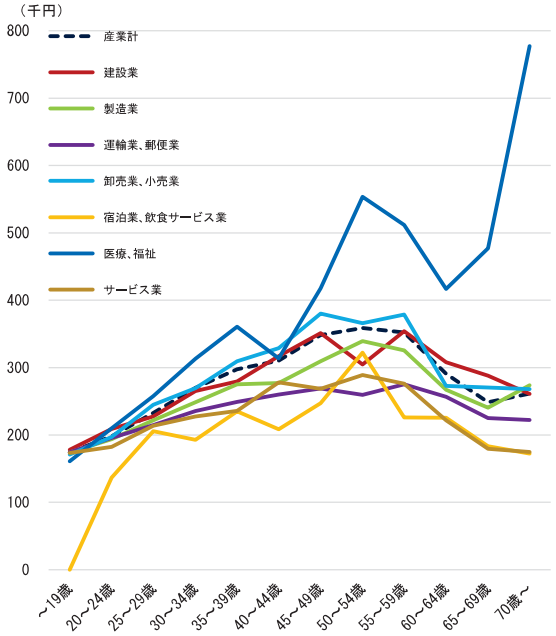


（資料）厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

3-１１　賃金の状況（北海道）

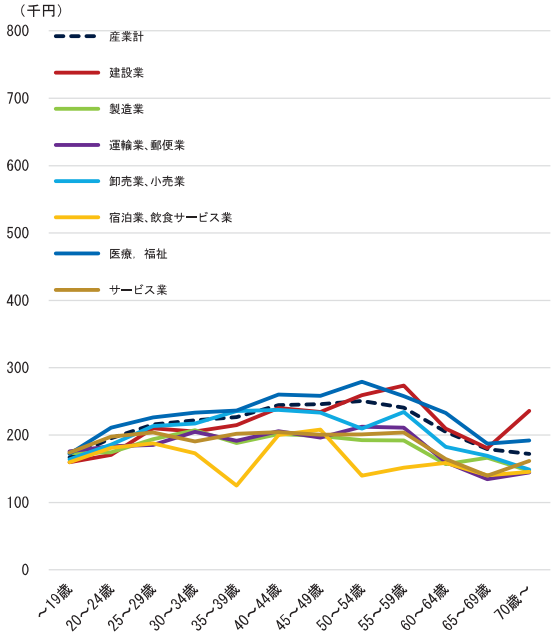
○　北海道の主な産業別の賃金をみると、男性は医療、福祉以外の全ての産業で賃金カーブが緩やかとなっている。女性は全国と同様に全ての産業で賃金カーブが緩やかとなっている。

主な産業の年齢階級別賃金（男、2020年）



（資料）厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

主な産業の年齢階級別賃金（女、2020年）

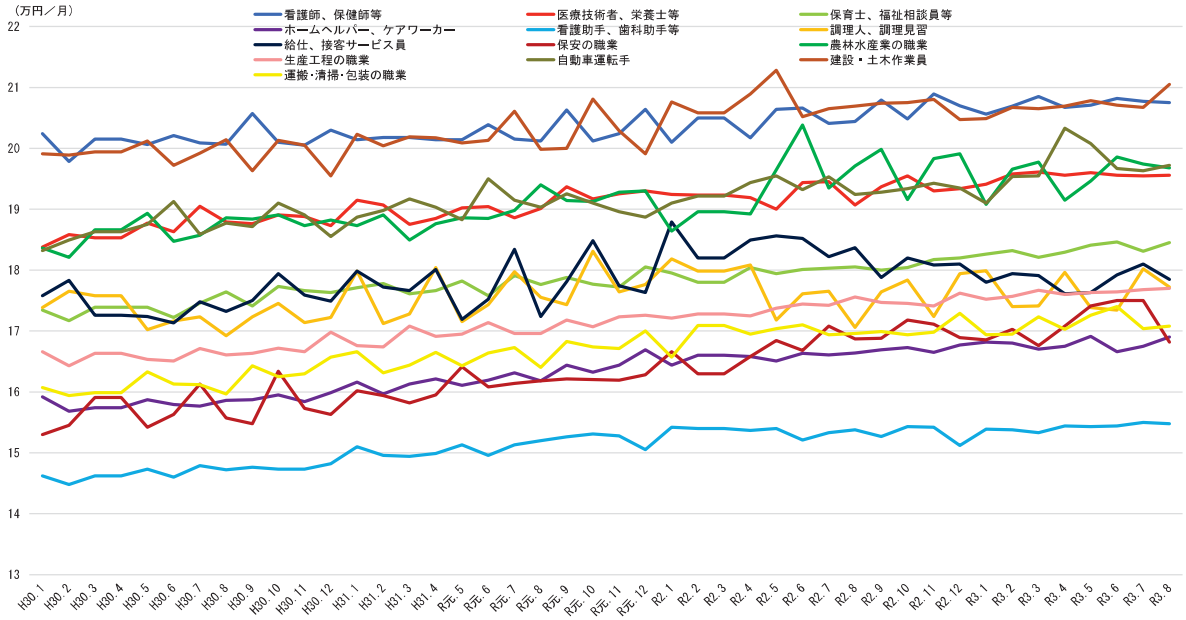


（資料）厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

3-１２　賃金の状況（北海道の求人賃金）

○　北海道の最低賃金は889円（2020年10月）で、全国平均を41円下回っている。これは2016年と比較して13.1%の上昇。
○　求人賃金を職業別にみると、保安の職業では10%の伸びとなっているが、「調理人、調理見習」、「給仕、接客サービス員」は2%程度の伸びにとどまっている。

求人賃金（求人最低賃金額の平均額）の推移

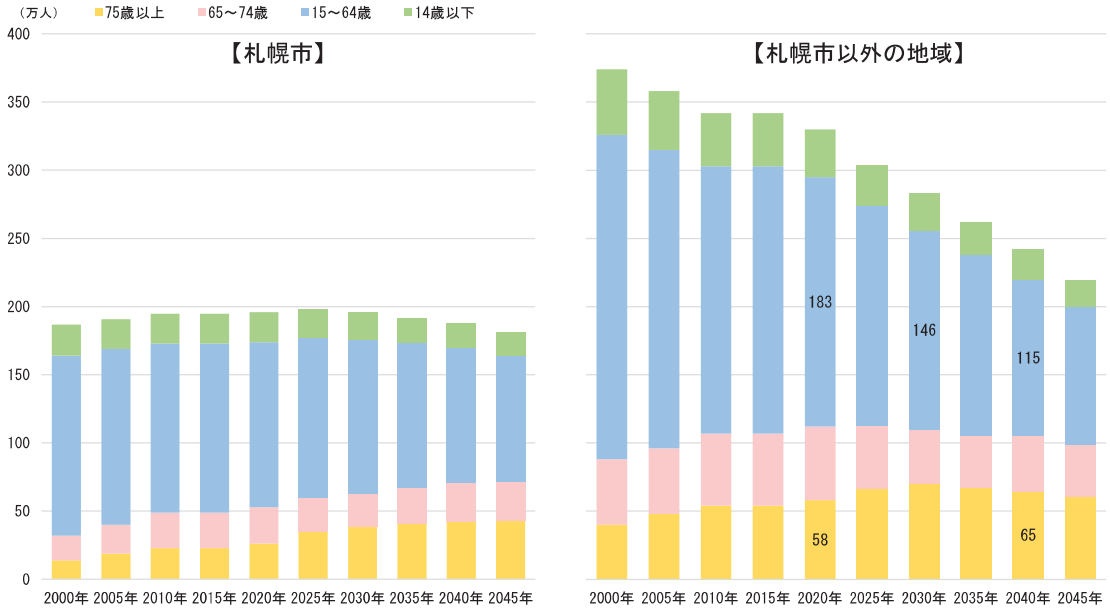


（資料）厚生労働省北海道労働局「職種別、求人・求職・賃金状況」

3-１３　将来の労働力需給（人口減少の予測）

○　北海道では、地方部の市町村の人口が急速に減少しており、社人研の将来推計では、札幌市以外の市町村で更に人口減少が続くと予想されている。
　とりわけ、生産年齢人口の減少が著しい地域では、地域産業、社会の担い手不足が深刻になると思われ、地域の衰退や国土資源の利用低下など広範な課題の顕在化が懸念される。

北海道の年齢階層別人口の推移



（資料）総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」

注：2020年は住民基本台帳人口

4　外国人技能実習制度

4-1　外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の概要

外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、技能実習に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設け、これらに関する事務を行う外国人技能実習機構を設ける等の所要の措置を講ずる。

法律の概要　※ 法務省及び厚生労働省で共管

1. 技能実習制度の適正化

(1) 技能実習の基本理念及び関係者の責務規定を定めるとともに、技能実習に関し基本方針を策定する。【第3条から第7条まで関係】

(2) 技能実習生ごとに作成する技能実習計画について認定制とし、技能実習生の技能等の修得に係る評価を行うことなどの認定の基準や認定の欠格事由のほか、報告徴収、改善命令、認定の取消し等を規定する。【第8条から第16条まで関係】

(3) 実習実施者について、届出制とする。【第17条及び第18条関係】

(4) 監理団体について、許可制とし、許可の基準や許可の欠格事由のほか、遵守事項、報告徴収、改善命令、許可の取消し等を規定する。【第23条から第45条まで関係】

(5) 技能実習生に対する人権侵害行為等について、禁止規定を設け違反に対する所要の罰則を規定するとともに、技能実習生に対する相談や情報提供、技能実習生の転籍の連絡調整等を行うことにより、技能実習生の保護等に関する措置を講ずる。【第46条から第51条まで関係】

(6) 事業所管大臣等に対する協力要請等を規定するとともに、地域ごとに関係行政機関等による地域協議会を設置する。【第53条から第56条まで関係】

(7) 外国人技能実習機構を認可法人として新設し、【第3章関係】
- (2)の技能実習計画の認定【第12条関係】
- (2)の実習実施者・監理団体に報告を求め、実地に検査【第14条関係】
- (3)の実習実施者の届出の受理【第18条関係】
- (4)の監理団体の許可に関する調査【第24条関係】

等を行わせるほか、技能実習生に対する相談・援助等を行う。【第87条関係】

2. 技能実習制度の拡充

優良な実習実施者・監理団体に限定して、第3号技能実習生の受入れ(4～5年目の技能実習の実施)を可能とする。【第2条、第9条、第23条及び第25条関係】

3. その他

技能実習の在留資格を規定する出入国管理及び難民認定法の改正を行うほか、所要の改正を行う。

施行日　平成29年11月1日

公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日
ただし、外国人技能実習機構の設立規定については、公布の日(平成28年11月28日)

平成28年11月18日成立
同年11月28日公布

(資料) 法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

4-2　外国人技能実習制度の見直しの内容について

開発途上地域等の経済発展を担う「人づくり」に協力するという制度趣旨を徹底するため、管理監督体制を強化するとともに、技能実習生の保護等を図る。

旧制度	見直し後（法務省・厚生労働省共管）
①監理団体や実習実施者の義務・責任が不明確であり、実習体制が不十分	① 監理団体については許可制、実習実施者については届出制とし、技能実習計画は個々に認定制とする。
②民間機関である(公財)国際研修協力機構が法的権限がないまま巡回指導	② 新たに外国人技能実習機構（認可法人）を設立し、監理団体等に報告を求め、実地に検査する等の業務を実施。
③技能実習生の保護体制が不十分	③ 通報・申告窓口を整備。人権侵害行為等に対する罰則等を整備。実習先変更支援を充実。
④業所管省庁等の指導監督や連携体制が不十分	④ 業所管省庁、都道府県等に対し、各種業法等に基づく協力要請等を実施。これらの関係行政機関から成る「地域協議会」を設置し、指導監督・連携体制を構築。
⑤政府(当局)間の取決めがない保証金を徴収している等の不適正な送出機関の存在	⑤ 技能実習生の送出しを希望する国との間で政府（当局）間取決めを順次作成することを通じ、相手国政府（当局）と協力して不適正な送出機関の排除を目指す。

（注）枠内下線部分は法律で規定

優良な監理団体等に対する拡充策のポイント

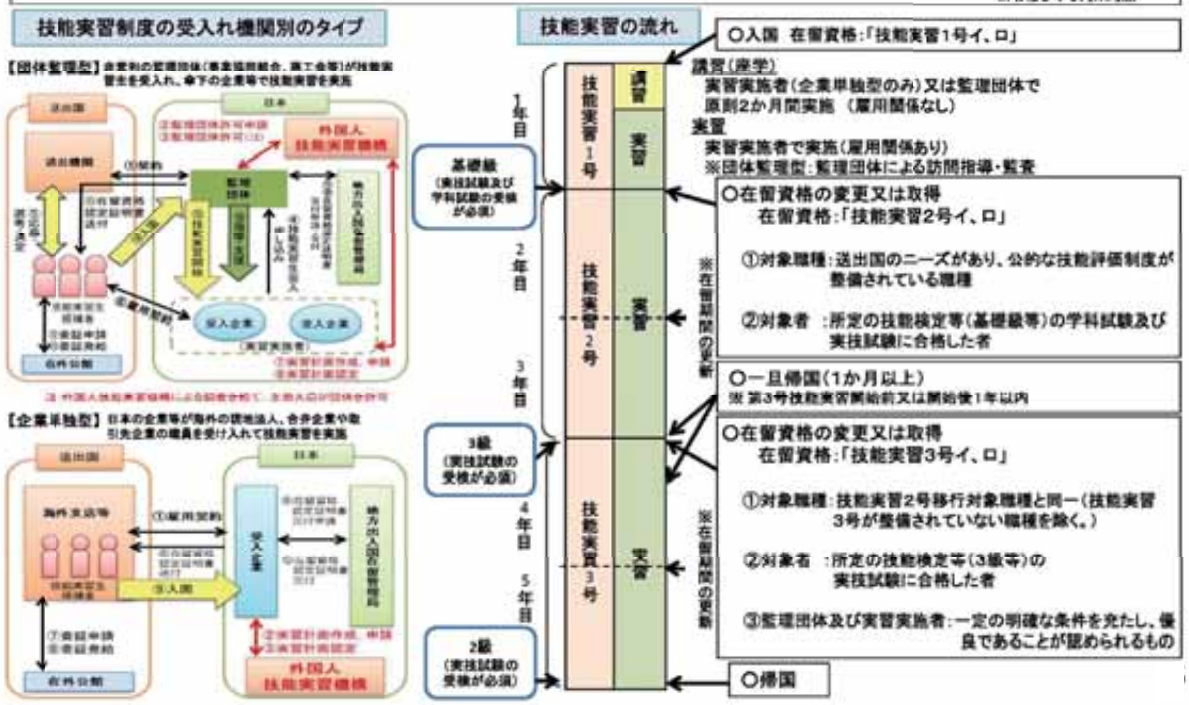
①優良な監理団体等への実習期間の延長	3年間 ⇒ 5年間（一旦帰国後、最大２年間の実習）
②優良な監理団体等における受入れ人数枠の拡大	常勤従業員数に応じた人数枠を増（最大５％まで ⇒ 最大１０％まで等）
③対象職種の拡大	地域限定の職種・企業独自の職種（社内検定の活用）・複数職種の実習の推進 職種の随時追加

※優良な監理団体等とは、法令違反がないことはもとより、技能検定等の合格率、指導・相談体制等について、一定の要件を満たした監理団体及び実習実施者をいう。

(資料) 法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

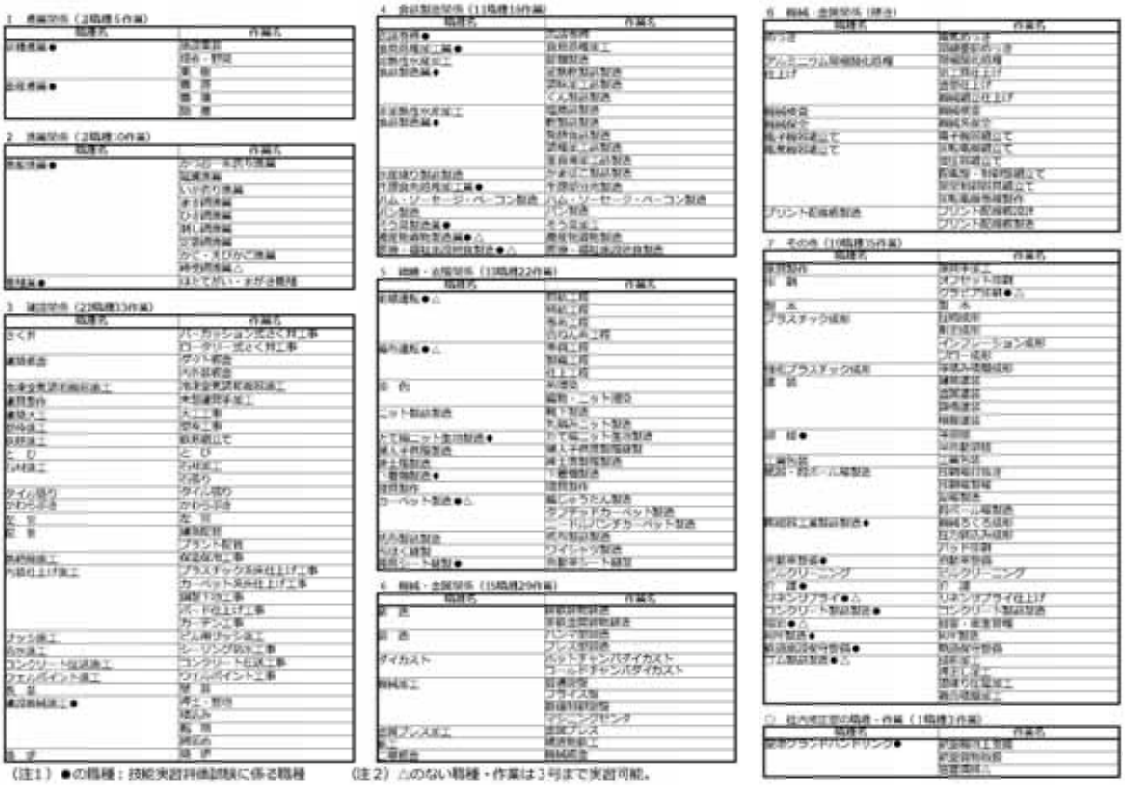
4-3　外国人技能実習制度の仕組み

○技能実習制度は、国際貢献のため、開発途上国等の外国人を日本で一定期間（最長5年間）に限り受け入れ、ＯＪＴを通じて技能を移転する制度。（平成５年に制度創設）
○技能実習生は、入国直後の講習期間以外は、雇用関係の下、労働関係法令等が適用されており、現在全国に約３５万人在留している。
※令和３年６月末時点



（資料）法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

4-4　外国人技能実習制度（移行対象職種・作業 85職種156作業）令和３年３月１６日時点

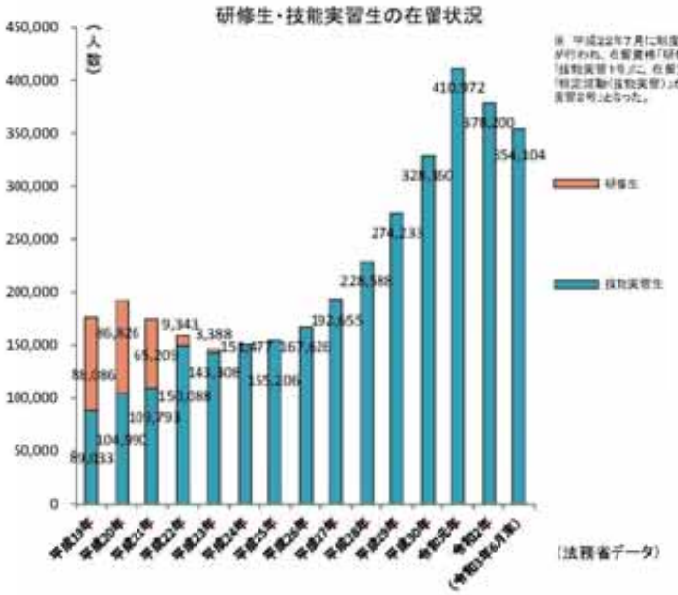


（注1）●の職種：技能実習評価試験に係る職種　（注2）△のない職種・作業は３号まで実習可能。

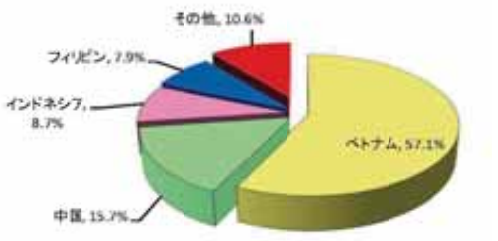
（資料）法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

4-5　外国人技能実習制度（現状）

○　外国人研修生・技能実習生は、バブル景気下での若者の製造業離れ等を背景に増加を続け、リーマンショック、東日本大震災の影響により一時減少したものの、2014年以降は、顕著に増加している。
　ただし、新型コロナウイルスの感染拡大による入国制限のため、令和2年から受入れ数は減少。
　2021年6月末の技能実習生の数は、35万4,104人で、受入人数の多い国は、ベトナム、中国、インドネシア。



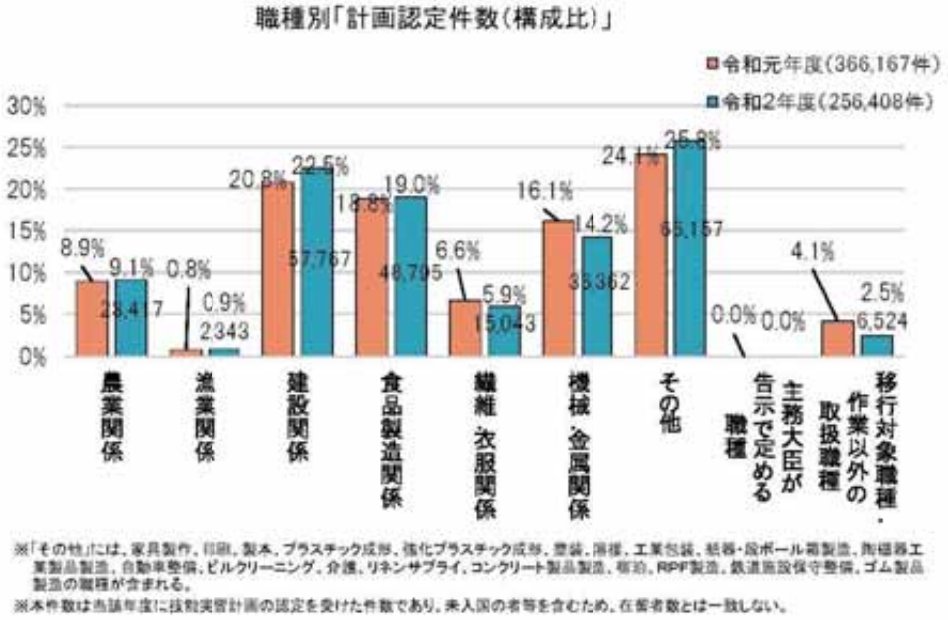
在留資格「技能実習」の国籍別構成比
（2021年6月末）



（資料）法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

4-6　外国人技能実習制度（現状）

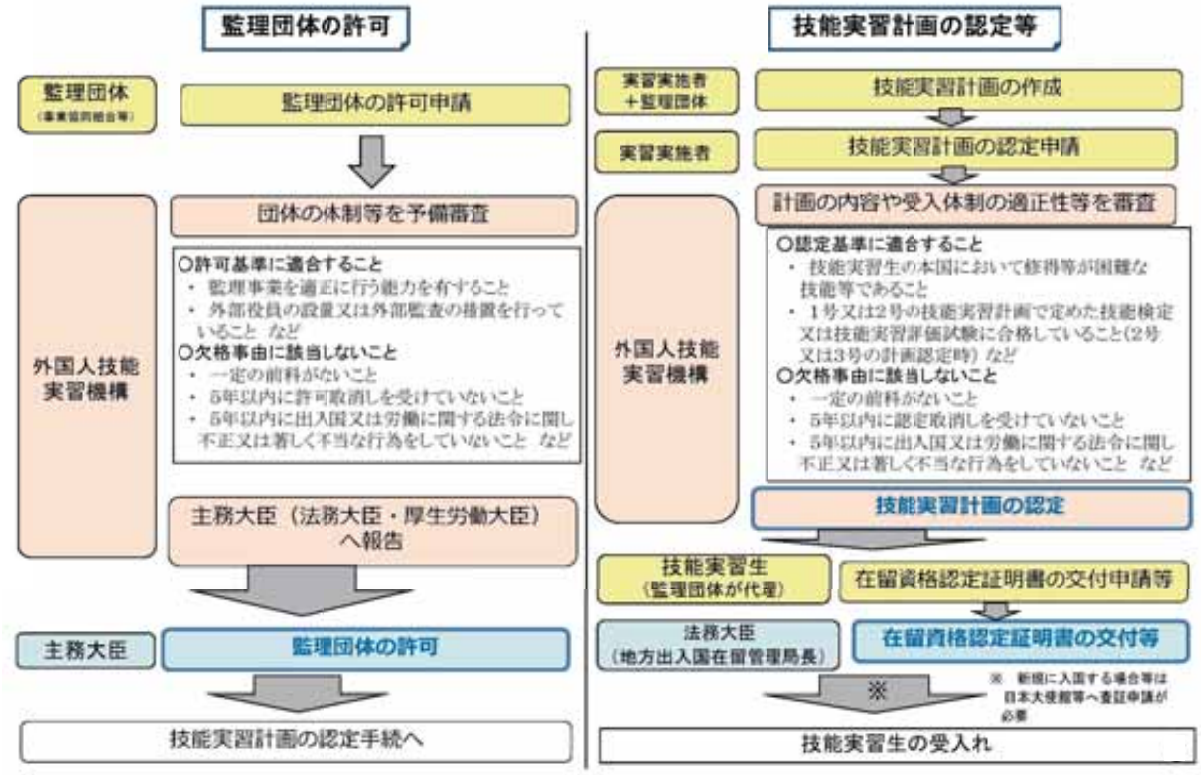
○　技能実習生を職種別でみると、一番多いのは建設関係で、次いで食品製造関係、機械・金属関係となっている。
○　受入形態別では、団体監理型の受入が34万8,964人と、全体の98.5%を占めている。



※「その他」には、家具製作、印刷、製本、プラスチック成形、強化プラスチック成形、塗装、溶接、工業包装、紙器・段ボール箱製造、陶磁器工業製品製造、自動車整備、ビルクリーニング、介護、リネンサプライ、コンクリート製品製造、梱包、RPF製造、鉄道施設保守整備、ゴム製品製造の職種が含まれる。
※本件数は当該年度に技能実習計画の認定を受けた件数であり、来入国の者等を含むため、在留者数とは一致しない。

（資料）法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

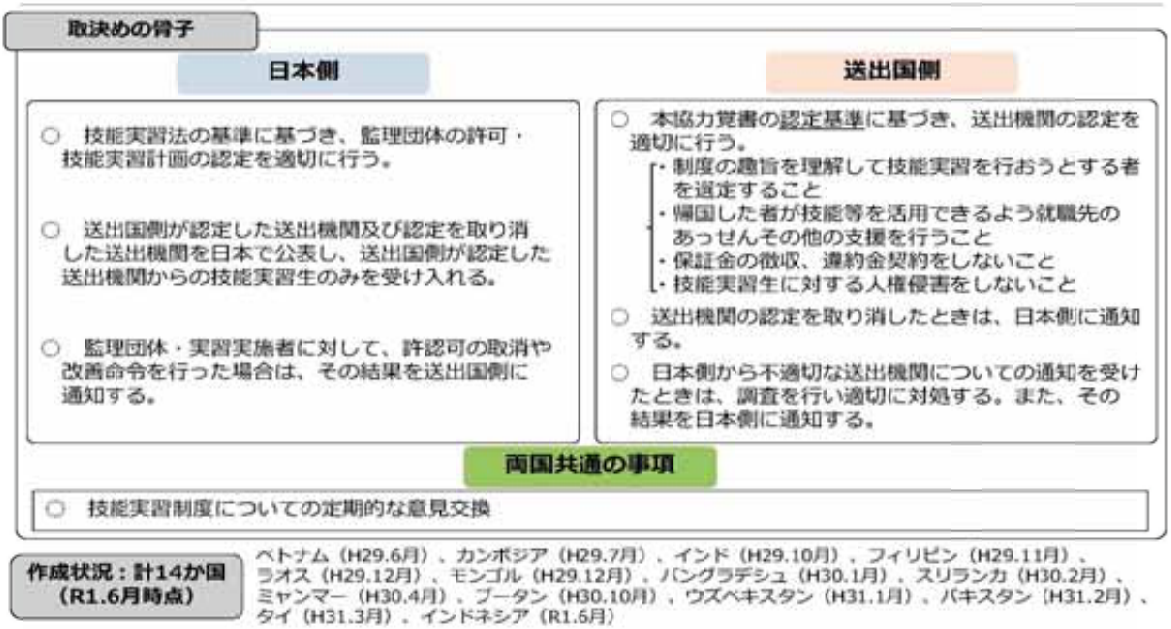
4-7　監理団体の許可・技能実習計画の認定等に係る手順について



（資料）法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

4-8　外国人技能実習制度（二国間取決め）

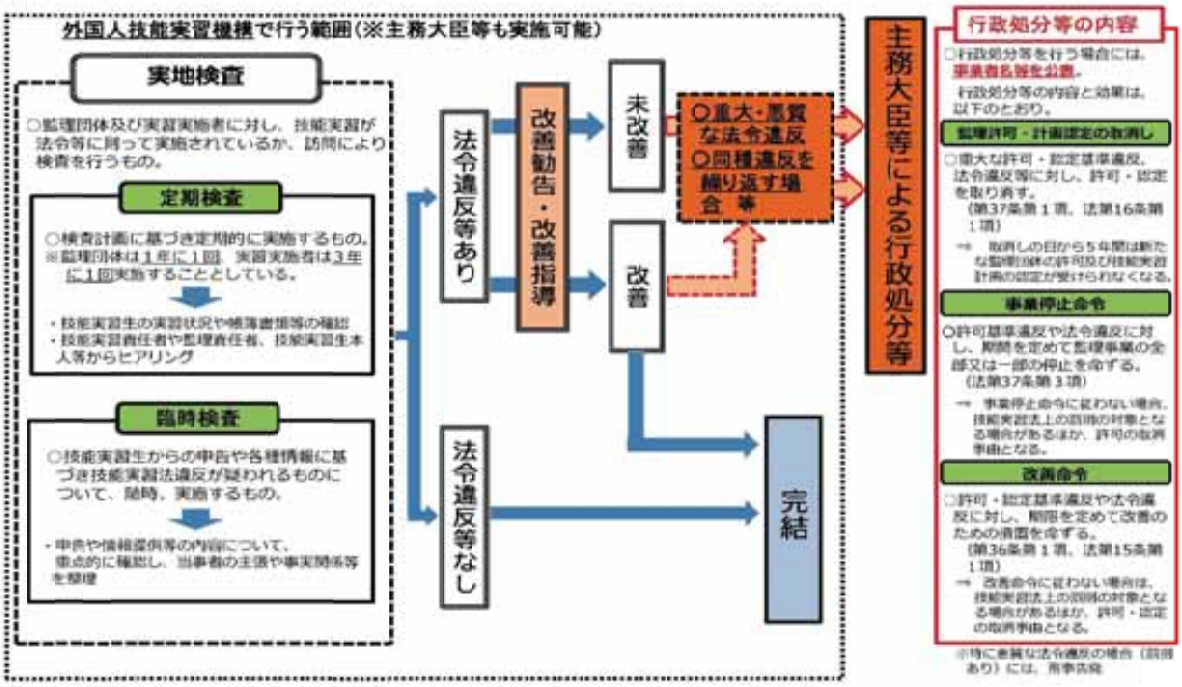
○　技能実習生が、本国において送出機関等に高額な手数料を支払っており、その借金返済の必要性から、別の就労先を求めて失踪する事例もみられていた。このため、日本と送出国が、技能実習を適切かつ円滑に行うための連携を図るため、不当に高額な手数料等を徴収する送出機関の排除に努めるなど、二国間取決めの作成を進めている。



（資料）法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

4-9　外国人技能実習制度（実地検査から行政処分等の流れ）

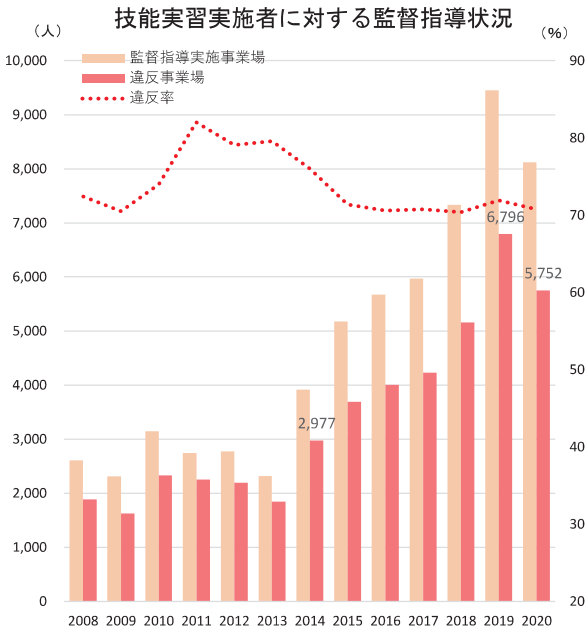
○　技能実習生に対する差別や賃金の未払いなど不正な行為のあった機関・企業に対しては、実習生の受入れができなくなったり、企業名を公表するなどの措置を強化。



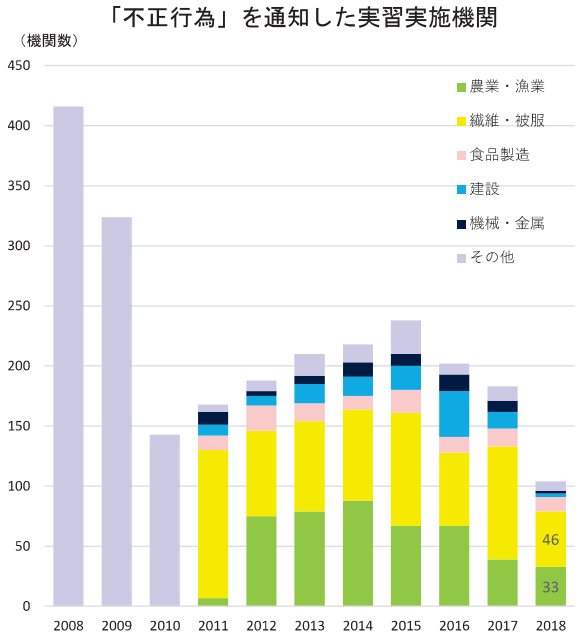
（資料）法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

4-10　外国人技能実習制度（不適切事案）

○　令和2年度の外国人技能実習生の実習実施者に対する監督指導を実施した8,124事業場のうち、5,752事業場（70.8%）で法令違反が認められた。
○　「技能実習法」（平成29年11月施行）以前の旧制度に基づく「不正行為」については、平成30年に112の監理団体に通知されている。



（資料）厚生労働省「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況」



（資料）法務省、出入国在留管理庁

4-11　外国人技能実習制度（技能実習生に対する支援・保護方策）

○ 異国の地で働く実習生の安全や安心のための母国語相談ホットラインや、実習先が適切な環境でない場合の保護対策として一時的宿泊先の提供など、支援・保護策を拡充。

1　相談・支援体制の整備

（1）母国語による通報・相談窓口の整備等

○ 電話のほか、メールの対応も整備。

※中国語、ベトナム語、インドネシア語、タガログ語（フィリピン語）、英語、タイ語、カンボジア語、ミャンマー語

（2）実習先変更支援体制の構築

○ 実習実施者や監理団体に実習継続が困難な場合の届出義務（19条、33条）及び実習継続に関する対応義務（51条）を法律に規定。

○ 機構が、技能実習生からの相談に対応し、保有情報を活用しながら、転籍先の調整も含む支援を実施。

（3）技能実習生への一時宿泊先の提供

○ 技能実習生が、監理団体又は実習実施者が確保する宿泊施設に宿泊することができない場合に、機構が一時宿泊先を提供。

○ 新たな実習先の確保等の支援も実施。

（4）技能実習生への技能検定等の受検手続支援

○ 機構が、監理団体からの申請に基づき、試験施機関への取次ぎ、合否結果の迅速な把握等の支援を実施。

2　罰則の整備

罰則	監理団体	実習実施者
1年以上10年以下の懲役又は20万円以上300万円以下の罰金	① 暴行、脅迫、監禁その他精神又は身体の自由を不当に拘束する手段によって技能実習を強制する行為（46条）	労働基準法に同様の規定あり（5条）
6月以下の懲役 又は30万円以下の罰金	② 違約金等を定める行為（47条1項） ③ 貯蓄金を管理する契約を締結する行為（47条2項）	労働基準法に同様の規定あり（16条・18条1項）
	④ 旅券等を保管する行為（48条1項） ⑤ 私生活の自由を不当に制限する行為（48条2項） ⑥ 法違反事実を出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣に申告したことを理由とする技能実習生に対する不利益取扱い（49条2項）	

※ ④については、技能実習生の意思に反して行った場合を処罰。
※ ⑤については、解雇その他の労働関係上の不利益等を示して技能実習時間外の外出制限等を告知した場合を処罰。

（資料）法務省　出入国在留管理庁　厚生労働省「外国人技能実習制度について（令和３年１０月２８日改訂版）」

5　在留資格「特定技能」

5-1　在留資格「特定技能」に関する経緯・背景

経緯

1　未来投資戦略2017（平成29年6月9日閣議決定）

経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める。このため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく。

2　経済財政諮問会議での総理大臣指示（平成30年2月20日）

「深刻な人手不足が生じて」おり、「専門的・技術的な外国人受入れの制度の在り方について、早急に検討を進める必要がある。」「在留期間の上限を設定し、家族の帯同は基本的に認めないといった前提条件の下、真に必要な分野に着目しつつ、制度改正の具体的な検討を（中略）開始していただきたい。」

3　タスクフォースの設置（平成30年2月23日）

経済財政諮問会議における総理大臣の御発言を受け、2月23日、関係省庁の局長級で構成するタスクフォースを設置
2月23日から5月29日までの間にタスクフォースを2回開催したほか、関係省庁の課長級で構成する幹事会を8回開催

4　経済財政運営と改革の基本方針2018（骨太の方針）（平成30年6月15日閣議決定）

「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある。このため、真に必要な分野に着目し、移民政策とは異なるものとして、外国人材の受入れを拡大するため、新たな在留資格を創設する。」

5　外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の開催（平成30年7月24日設置）

一定の専門性・技能を有する新たな外国人材の受入れ及び我が国で生活する外国人との共生社会の実現に向けた環境整備について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって総合的な検討を行うため、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議を開催

背景

○アベノミクスの推進により、日本経済が大きく改善する中、成長から分配への経済の好循環が着実に回りつつあるところ、有効求人倍率は、1970年代以来44年ぶりの高さとなり、全都道府県で1を超える状態が続くとともに、失業率は25年ぶりの水準まで低下している。労働参加率は女性や高齢者を中心に上昇し、人口減少下にあっても、就業者数は5年で251万人増加した。一方で、企業の人手不足感は、バブル期以来の水準にまで強まっている。
○2017年10月末現在、我が国の外国人労働者数は約128万人で、前年同期比18%の増加となり、2007年に届出が義務化されて以来、過去最高を更新

（資料）法務省「新たな在留資格「特定技能」について（平成３１年３月６日）」

5-2　在留資格「特定技能」（制度概要）

○　**特定技能１号**：特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格
○　**特定技能２号**：特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格

特定産業分野（１４分野）：介護，ビルクリーニング，素形材産業，産業機械製造業，電気・電子情報関連産業，建設，造船・舶用工業，自動車整備，航空，宿泊，農業，漁業，飲食料品製造業，外食業
（特定技能２号は下線部の２分野のみ受入れ可）

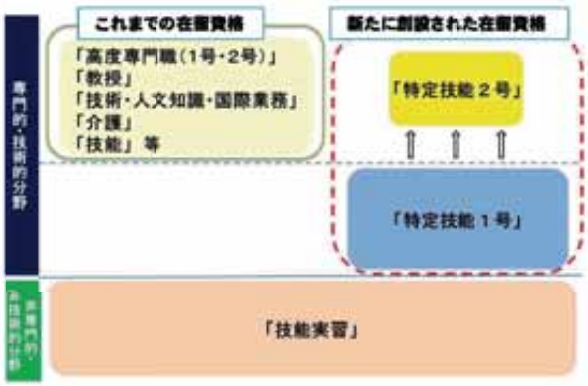
特定技能１号のポイント

○　在留期間：１年，６か月又は４か月ごとの更新，通算で上限５年まで
○　技能水準：試験等で確認（技能実習２号を修了した外国人は試験等免除）
○　日本語能力水準：生活や業務に必要な日本語能力を試験等で確認（技能実習２号を修了した外国人は試験等免除）
○　家族の帯同：基本的に認めない
○　受入れ機関又は登録支援機関による支援の対象

特定技能２号のポイント

○　在留期間：３年，１年又は６か月ごとの更新
○　技能水準：試験等で確認
○　日本語能力水準：試験等での確認は不要
○　家族の帯同：要件を満たせば可能（配偶者，子）
○　受入れ機関又は登録支援機関による支援の対象外

【就労が認められる在留資格の技能水準】



（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-3　在留資格「特定技能」（分野別運用方針について／14分野）

	分野	人手不足状況 受入れ見込数（5年間の最大値）（注）	人材基準 技能試験	日本語試験	その他重要事項 従事する業務	雇用形態	受入れ機関に対して特に課す条件
厚労省	介護	60,000人	介護技能評価試験	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上（上記に加えて）介護日本語評価試験	・身体介護等（利用者の心身の状況に応じた入浴、食事、排せつの介助等）のほか、これに付随する支援業務（レクリエーションの実施、機能訓練の補助等） （注）訪問系サービスは対象外 〔1試験区分〕	直接	・厚労省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・厚労省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・事業所単位での受入れ人数枠の設定
厚労省	ビルクリーニング	37,000人	ビルクリーニング分野特定技能1号評価試験	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・建築物内部の清掃 〔1試験区分〕	直接	・厚労省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・厚労省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・「建築物清掃業」又は「建築物環境衛生総合管理業」の登録を受けていること
経産省	素形材産業	21,500人	製造分野特定技能1号評価試験	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・鋳造 ・鍛造 ・ダイカスト ・機械加工 ・金属プレス加工 ・工場板金 ・めっき ・アルミニウム陽極酸化処理 ・仕上げ ・機械検査 ・機械保全 ・塗装 ・溶接 〔13試験区分〕	直接	・経産省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・経産省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと
経産省	産業機械製造業	5,250人	製造分野特定技能1号評価試験	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・鋳造 ・鍛造 ・ダイカスト ・機械加工 ・塗装 ・鉄工 ・工場板金 ・めっき ・仕上げ ・機械検査 ・機械保全 ・工業包装 ・電子機器組立て ・電気機器組立て ・プリント配線板製造 ・プラスチック成形 ・金属プレス加工 ・溶接 〔18試験区分〕	直接	・経産省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・経産省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと
経産省	電気・電子情報関連産業	4,700人	製造分野特定技能1号評価試験	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・機械加工 ・金属プレス加工 ・工場板金 ・めっき ・仕上げ ・機械保全 ・電子機器組立て ・電気機器組立て ・プリント配線板製造 ・プラスチック成形 ・塗装 ・溶接 ・工業包装 〔13試験区分〕	直接	・経産省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・経産省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-4　在留資格「特定技能」（分野別運用方針について／14分野）

国交省	建設	40,000人	建設分野特定技能1号評価試験等	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・型枠施工 ・左官 ・コンクリート圧送 ・トンネル推進工 ・建設機械施工 ・土工 ・屋根ふき ・電気通信 ・鉄筋施工 ・鉄筋継手 ・内装仕上げ／表装 ・とび ・建築大工 ・配管 ・建築板金 ・保温保冷 ・吹付ウレタン断熱 ・海洋土木工 〔18試験区分〕	直接	・外国人の受入れに関する建設業者団体に所属すること ・国交省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・建設業法の許可を受けていること ・日本人と同等以上の報酬を安定的に支払い、技能習熟に応じて昇給を行う契約を締結していること ・雇用契約に係る重要事項について、母国語で書面を交付して説明すること ・受入れ建設企業単位での受入れ人数枠の設定 ・報酬等を記載した「建設特定技能受入計画」について、国交省の認定を受けること ・国交省等により、認定を受けた「建設特定技能受入計画」を適正に履行していることの確認を受けること ・特定技能外国人を建設キャリアアップシステムに登録すること 等
国交省	造船・舶用工業	13,000人	造船・舶用工業分野特定技能1号試験等	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・溶接 ・塗装 ・鉄工 ・仕上げ ・機械加工 ・電気機器組立て 〔6試験区分〕	直接	・国交省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・国交省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・登録支援機関に支援計画の実施を委託するに当たっては、上記条件を満たす登録支援機関に委託すること
国交省	自動車整備	7,000人	自動車整備分野特定技能評価試験等	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・自動車の日常点検整備、定期点検整備、分解整備 〔1試験区分〕	直接	・国交省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・国交省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・登録支援機関に支援計画の実施を委託するに当たっては、上記条件等を満たす登録支援機関に委託すること ・道路運送車両法に基づく認証を受けた事業場であること
国交省	航空	2,200人	特定技能評価試験（航空分野：空港グランドハンドリング、航空機整備）	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・空港グランドハンドリング（地上走行支援業務、手荷物・貨物取扱業務等） ・航空機整備（機体、装備品等の整備業務等） 〔2試験区分〕	直接	・国交省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・国交省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・登録支援機関に支援計画の実施を委託するに当たっては、上記条件を満たす登録支援機関に委託すること ・空港管理規則に基づく構内営業承認等を受けた事業者又は航空法に基づく航空機整備等に係る認定事業場等であること
国交省	宿泊	22,000人	宿泊業技能測定試験	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・フロント、企画・広報、接客、レストランサービス等の宿泊サービスの提供 〔1試験区分〕	直接	・国交省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・国交省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・登録支援機関に支援計画の実施を委託するに当たっては、上記条件を満たす登録支援機関に委託すること ・「旅館・ホテル営業」の許可を受けた者であること ・風俗営業関連の施設に該当しないこと ・風俗営業関連の接待を行わせないこと

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-5　在留資格「特定技能」（分野別運用方針について／14分野）

農水省	農業	36,500人	農業技能測定試験	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・耕種農業全般（栽培管理、農産物の集出荷・選別等） ・畜産農業全般（飼養管理、畜産物の集出荷・選別等） 〔2試験区分〕	直接 派遣	・農水省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・農水省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・登録支援機関に支援計画の実施を委託するに当たっては、協議会に対し必要な協力を行う登録支援機関に委託すること ・労働者を一定期間以上雇用した経験がある農業経営体であること
	漁業	9,000人	漁業技能測定試験（漁業又は養殖業）	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・漁業（漁具の製作・補修、水産動植物の探索、漁具・漁労機械の操作、水産動植物の採捕、漁獲物の処理・保蔵、安全衛生の確保等） ・養殖業（養殖資材の製作・補修・管理、養殖水産動植物の育成管理・収穫（種）・処理、安全衛生の確保等） 〔2試験区分〕	直接 派遣	・農水省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・農水省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・農水省が組織する協議会において協議が調った措置を講じること ・登録支援機関に支援計画の実施を委託するに当たっては、分野固有の基準に適合している登録支援機関に限ること
	飲食料品製造業	34,000人	飲食料品製造業特定技能1号技能測定試験	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・飲食料品製造業全般（飲食料品（酒類を除く）の製造・加工、安全衛生） 〔1試験区分〕	直接	・農水省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・農水省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと
	外食業	53,000人	外食業特定技能1号技能測定試験	国際交流基金日本語基礎テスト、又は、日本語能力試験N4以上	・外食業全般（飲食物調理、接客、店舗管理） 〔1試験区分〕	直接	・農水省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うこと ・農水省が行う調査又は指導に対し、必要な協力を行うこと ・風俗営業関連の営業所に就労させないこと ・風俗営業関連の接待を行わせないこと

（注）14分野の受入れ見込数（5年間の最大値）の合計：345,150人

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-6　在留資格「特定技能」（技能実習との制度比較）

	技能実習（団体監理型）	特定技能（1号）
関係法令	外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律／出入国管理及び難民認定法	出入国管理及び難民認定法
在留資格	在留資格「技能実習」	在留資格「特定技能」
在留期間	技能実習１号：１年以内、技能実習２号：２年以内、技能実習３号：２年以内（合計で最長５年）	通算5年
外国人の技能水準	なし	相当程度の知識又は経験が必要
入国時の試験	なし （介護職種のみ入国時N4レベルの日本語能力要件あり）	技能水準、日本語能力水準を試験等で確認 （技能実習２号を良好に修了した者は試験等免除）
送出機関	外国政府の推薦又は認定を受けた機関	なし
監理団体	あり （非営利の事業協同組合等が実習実施者への監査その他の監理事業を行う。主務大臣による許可制）	なし
支援機関	なし	あり （個人又は団体が受入れ機関からの委託を受けて特定技能外国人に住居の確保その他の支援を行う。出入国在留管理庁による登録制）
外国人と受入れ機関のマッチング	通常監理団体と送出機関を通して行われる	受入れ機関が直接海外で採用活動を行い又は国内外のあっせん機関等を通じて採用することが可能
受入れ機関の人数枠	常勤職員の総数に応じた人数枠あり	人数枠なし（介護分野、建設分野を除く）
活動内容	技能実習計画に基づいて、講習を受け、及び技能等に係る業務に従事する活動（1号） 技能実習計画に基づいて技能等を要する業務に従事する活動（2号、3号）　（非専門的・技術的分野）	相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する活動 （専門的・技術的分野）
転籍・転職	原則不可。ただし、実習実施者の倒産等やむを得ない場合や、2号から3号への移行時は転籍可能	同一の業務区分内又は試験によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において転職可能

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-7　在留資格「特定技能」（受入れ機関と登録支援機関について）

受入れ機関について

1　受入れ機関が外国人を受け入れるための基準
① 外国人と結ぶ雇用契約が適切（例：報酬額が日本人と同等以上）
② 機関自体が適切（例：５年以内に出入国・労働法令違反がない）
③ 外国人を支援する体制あり（例：外国人が理解できる言語で支援できる）
④ 外国人を支援する計画が適切（例：生活オリエンテーション等を含む）

2　受入れ機関の義務
① 外国人と結んだ雇用契約を確実に履行（例：報酬を適切に支払う）
② 外国人への支援を適切に実施
→ 支援については，登録支援機関に委託も可。
全部委託すれば１③も満たす。
③ 出入国在留管理庁への各種届出
（注）①～③を怠ると外国人を受け入れられなくなるほか，出入国在留管理庁から指導，改善命令等を受けることがある。

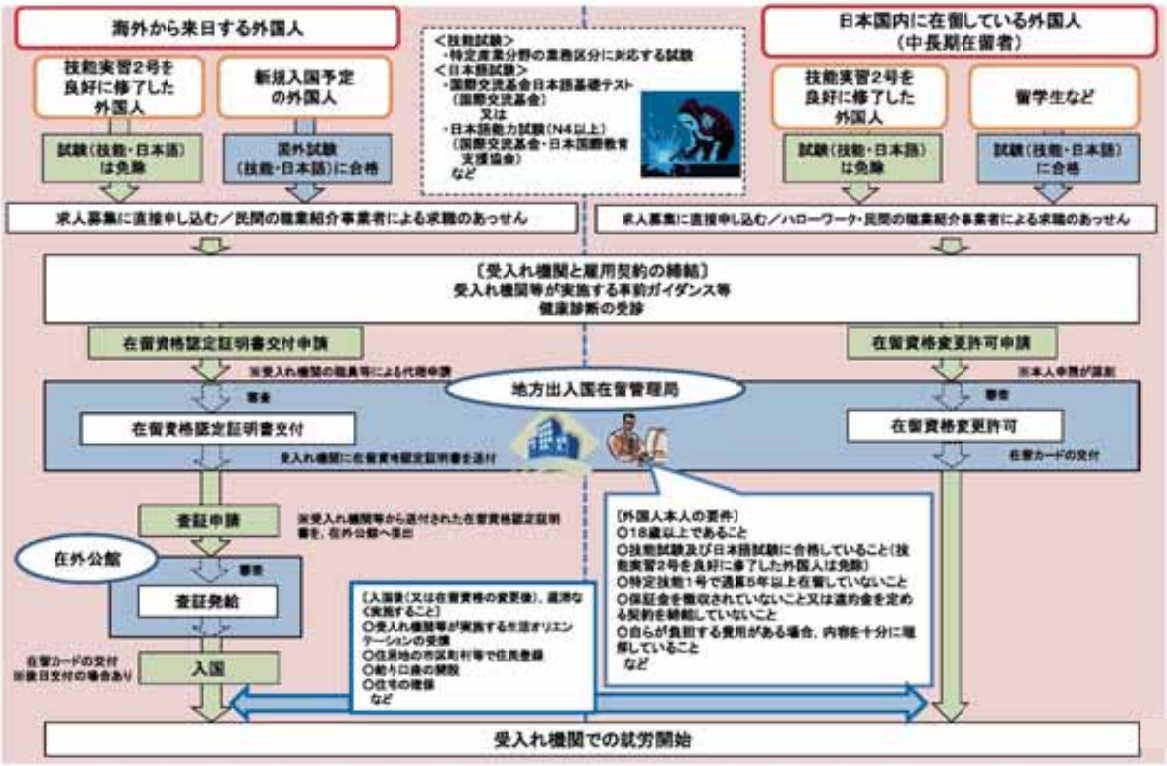
登録支援機関について

1　登録を受けるための基準
① 機関自体が適切（例：５年以内に出入国・労働法令違反がない）
② 外国人を支援する体制あり（例：外国人が理解できる言語で支援できる）

2　登録支援機関の義務
① 外国人への支援を適切に実施
② 出入国在留管理庁への各種届出
（注）①②を怠ると登録を取り消されることがある。

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-8　在留資格「特定技能」（就労開始までの流れ）



（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-9　在留資格「特定技能」（支援計画の概要①）

ポイント

○　受入れ機関は，１号特定技能外国人に対して「特定技能１号」の活動を安定的かつ円滑に行うことができるようにするための職業生活上，日常生活上又は社会生活上の支援の実施に関する計画（１号特定技能外国人支援計画。以下「支援計画」という。）を作成し，当該計画に基づき支援を行わなければならない。
※特定技能２号については，支援義務がない。

■　支援計画の作成
- 受入れ機関は，在留諸申請（※）に当たり，支援計画を作成し，当該申請の際にその他申請書類と併せて提出しなければならない。
  ※ 特定技能1号に関する在留資格認定証明書交付申請，在留資格変更許可申請等

■　支援計画の主な記載事項
- 職業生活上，日常生活上又は社会生活上の支援として必要であるとして省令で定められた10項目（14ページ参照）の実施内容・方法等
- 支援責任者及び支援担当者の氏名及び役職等
- 支援の実施を契約により他の者に委託する場合の当該他の者の氏名及び住所等
- 登録支援機関（登録支援機関に委託する場合のみ）

■　支援計画実施の登録支援機関への委託
- 受入れ機関は，支援計画の全部又は一部の実施を他の者に委託することができる（支援委託契約を締結）。
- 受入れ機関が支援計画の全部の実施を登録支援機関（15ページ参照）に委託する場合には，外国人を支援する体制があるものとみなされる。
- 登録支援機関は，委託を受けた支援業務の実施を更に委託することはできない。（支援業務の履行を補助する範囲で通訳人などを活用することは可能）

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-10　在留資格「特定技能」（支援計画の概要②）

①事前ガイダンス
- 雇用契約締結後，在留資格認定証明書交付申請前又は在留資格変更許可申請前に，労働条件・活動内容・入国手続・保証金徴収の有無等について，対面・テレビ電話等で説明

②出入国する際の送迎
- 入国時に空港等と事業所又は住居への送迎
- 帰国時に空港の保安検査場までの送迎・同行

③住居確保・生活に必要な契約支援
- 連帯保証人になる・社宅を提供する等
- 銀行口座等の開設・携帯電話やライフラインの契約等を案内・各手続の補助

④生活オリエンテーション
- 円滑に社会生活を営めるよう日本のルールやマナー，公共機関の利用方法や連絡先，災害時の対応等の説明

⑤公的手続等への同行
- 必要に応じ住居地・社会保険・税などの手続の同行，書類作成の補助

⑥日本語学習の機会の提供
- 日本語教室等の入学案内，日本語学習教材の情報提供等

⑦相談・苦情への対応
- 職場や生活上の相談・苦情等について，外国人が十分に理解することができる言語での対応，内容に応じた必要な助言，指導等

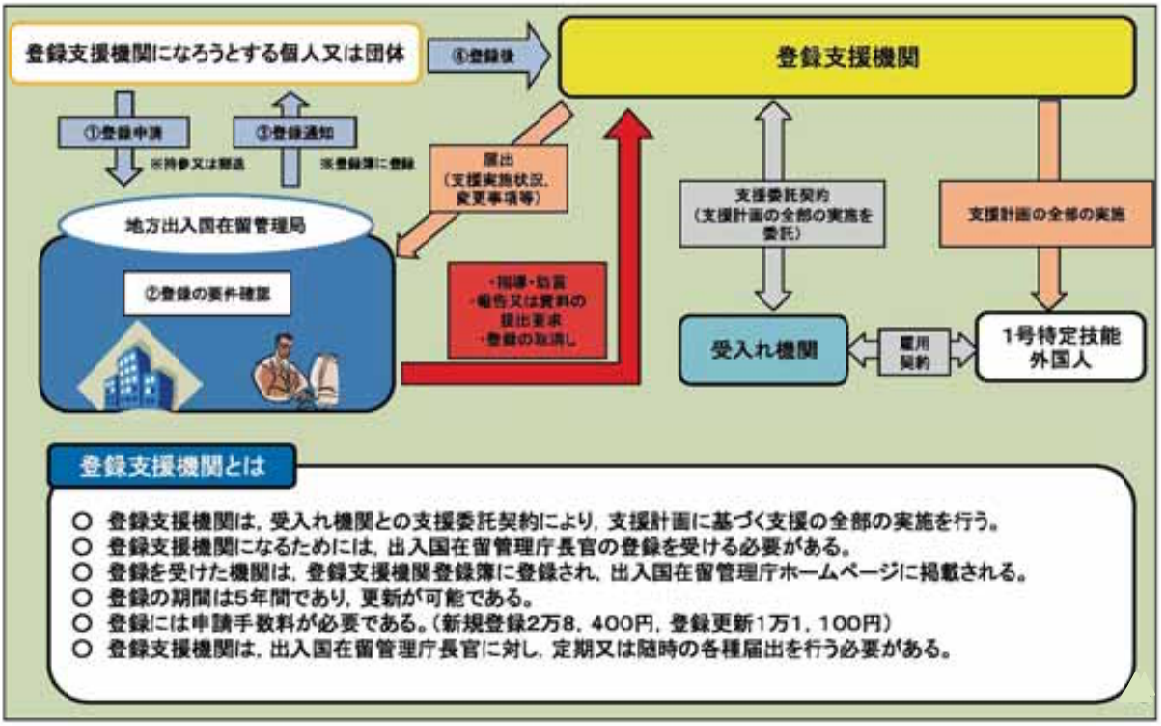
⑧日本人との交流促進
- 自治会等の地域住民との交流の場や，地域のお祭りなどの行事の案内や，参加の補助等

⑨転職支援（人員整理等の場合）
- 受入れ側の都合により雇用契約を解除する場合の転職先を探す手伝いや，推薦状の作成等に加え，求職活動を行うための有給休暇の付与や必要な行政手続の情報の提供

⑩定期的な面談・行政機関への通報
- 支援責任者等が外国人及びその上司等と定期的（3か月に1回以上）に面談し，労働基準法違反等があれば通報

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-11　在留資格「特定技能」（登録支援機関）



（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-12　在留資格「特定技能」（届出について）

ポイント

○ 受入れ機関及び登録支援機関は，出入国在留管理庁長官に対し，各種届出を随時又は定期に行わなければならない。
○ 受入れ機関による届出の不履行や虚偽の届出については罰則の対象とされている。

■ 受入れ機関の届出 ※違反の場合，指導や罰則の対象

【随時の届出】
- 特定技能雇用契約の変更，終了，新たな契約の締結に関する届出
- 支援計画の変更に関する届出
- 登録支援機関との支援委託契約の締結，変更，終了に関する届出
- 特定技能外国人の受入れ困難時の届出
- 出入国又は労働関係法令に関する不正行為等を知ったときの届出

【定期の届出】
- 特定技能外国人の受入れ状況に関する届出（例：特定技能外国人の受入れ総数，氏名等の情報，活動日数，場所，業務内容等）
- 支援計画の実施状況に関する届出（例：相談内容及び対応結果等）※支援計画の全部の実施を登録支援機関に委託した場合を除く
- 特定技能外国人の活動状況に関する届出（例：報酬の支払状況，離職者数，行方不明者数，受入れに要した費用の額等）

■ 登録支援機関の届出 ※違反の場合，指導や登録の取消しの対象

【随時の届出】
- 登録の申請事項の変更の届出
- 支援業務の休廃止の届出

【定期の届出】
- 支援業務の実施状況等に関する届出（例：特定技能外国人の氏名等，受入れ機関の名称等，特定技能外国人からの相談内容及び対応状況等）

【定期届出】※受入れ機関，登録支援機関ともに
○四半期ごとに翌四半期の初日から14日以内に届出
①第1四半期：1月1日から3月31日まで
②第2四半期：4月1日から6月30日まで
③第3四半期：7月1日から9月30日まで
④第4四半期：10月1日から12月31日まで

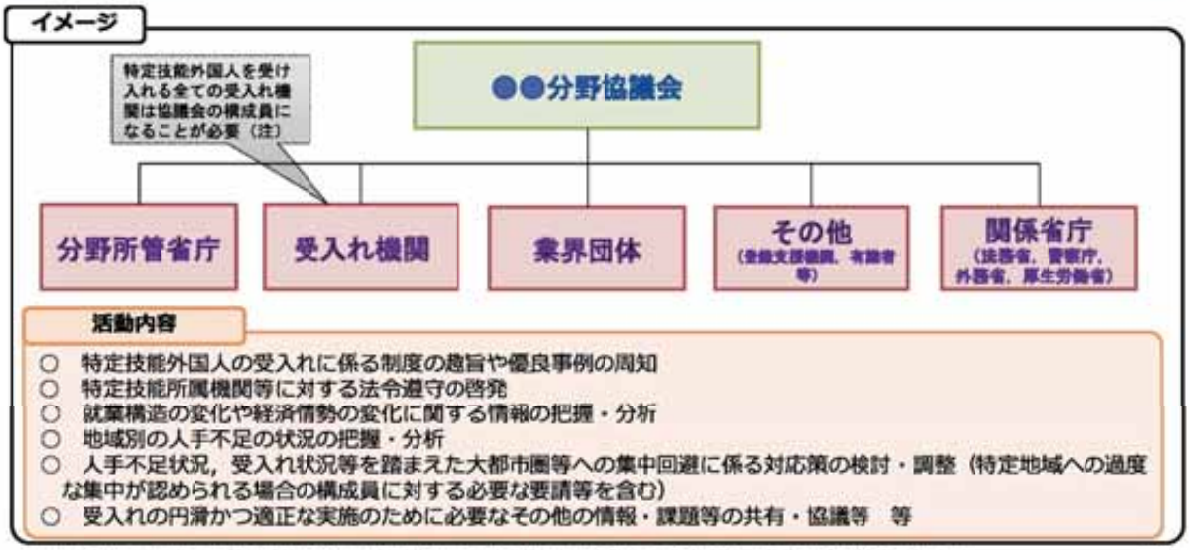
（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-１３　在留資格「特定技能」（分野別の協議会について）

ポイント

○　制度の適切な運用を図るため，特定産業分野ごとに分野所管省庁が協議会を設置する。
○　協議会においては，構成員の連携の緊密化を図り，各地域の事業者が必要な特定技能外国人を受け入れられるよう，制度や情報の周知，法令遵守の啓発のほか，地域ごとの人手不足の状況を把握し，必要な対応等を行う。

イメージ



活動内容

○　特定技能外国人の受入れに係る制度の趣旨や優良事例の周知
○　特定技能所属機関等に対する法令遵守の啓発
○　就業構造の変化や経済情勢の変化に関する情報の把握・分析
○　地域別の人手不足の状況の把握・分析
○　人手不足状況，受入れ状況等を踏まえた大都市圏等への集中回避に係る対応策の検討・調整（特定地域への過度な集中が認められる場合の構成員に対する必要な要請等を含む）
○　受入れの円滑かつ適正な実施のために必要なその他の情報・課題等の共有・協議等　等

（注）建設分野においては，受入れ機関は建設業者団体が共同で設置する法人に所属することが求められ，当該法人が協議会構成員となる。

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

5-１４　在留資格「特定技能」（MOC：二国間協定）

政府基本方針（平成３０年１２月２５日閣議決定）

保証金を徴収するなどの悪質な仲介事業者（ブローカー）等の介在防止のため，二国間取決めなどの政府間文書の作成等，必要な方策を講じる。

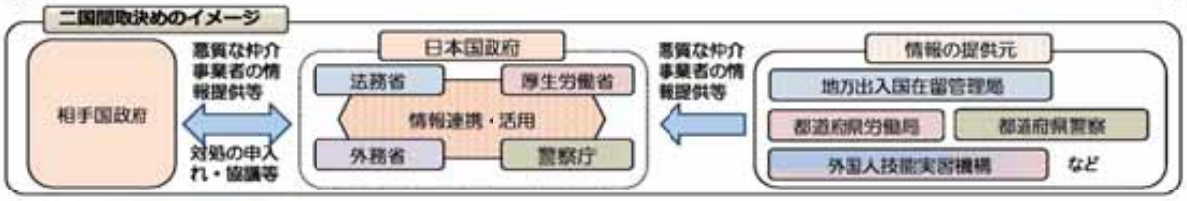
総合的対応策（平成３０年１２月２５日関係会議決定）

○　外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組み：悪質な仲介事業者等の排除
外国人材の送出しが想定される日本語試験を実施する9か国との間で，悪質な仲介事業者の排除を目的とし，情報共有の枠組みの構築を内容とする二国間取決めのための政府間文書の作成を目指すとともに，必要に応じ，上記国以外の国であって送出しが想定されるものとの間で，同様の政府間文書の作成に向けた交渉を進める。

二国間取決めのポイント

○　情報共有
特定技能外国人の円滑かつ適正な送出し・受入れの確保等のために必要又は有益な情報を速やかに共有する。この情報には，特定技能外国人に係る求人・求職に関与する両国内の機関による以下の行為に関する情報を含む。
●　保証金の徴収，違約金の定め，人権侵害行為，偽変造文書等の行使及び費用の不当な徴収等
○　問題是正のための協議
定期又は随時に協議を行い，本制度の適正な運用のために改善が必要と認められる問題の是正に努める。

二国間取決めのイメージ



署名状況（１３か国）　（令和３年１月１８日現在，太字は総合的対応策でＭＯＣを作成する旨が示された国）

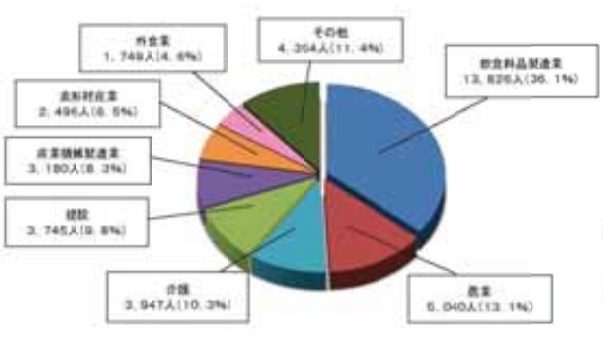
フィリピン（H31.3.19），**カンボジア**（H31.3.25），**ネパール**（H31.3.25），**ミャンマー**（H31.3.28），**モンゴル**（H31.4.17）
スリランカ（R1.6.19），**インドネシア**（R1.6.25），**ベトナム**（R1.7.1文書交換），バングラデシュ（R1.8.27）
ウズベキスタン（R1.12.17），パキスタン（R1.12.23），**タイ**（R2.2.4），インド（R3.1.18）

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

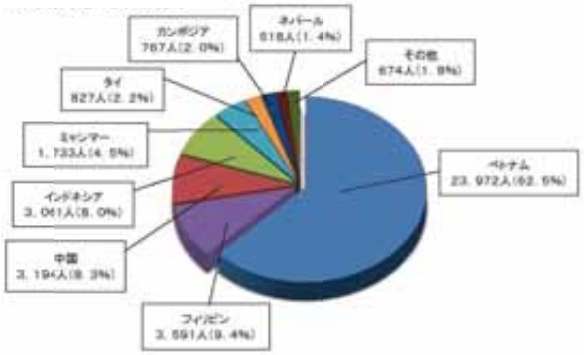
5-15　在留資格「特定技能」運用状況（令和３年９月末現在）

○　令和3年9月末現在の特定技能外国人数は、3万8,337人。
○　北海道では1,798人で、飲食料品製造業分野が全体の39.6%を占め、次いで農業分野が37.5%となっている。

分野別割合



国籍・地域別割合



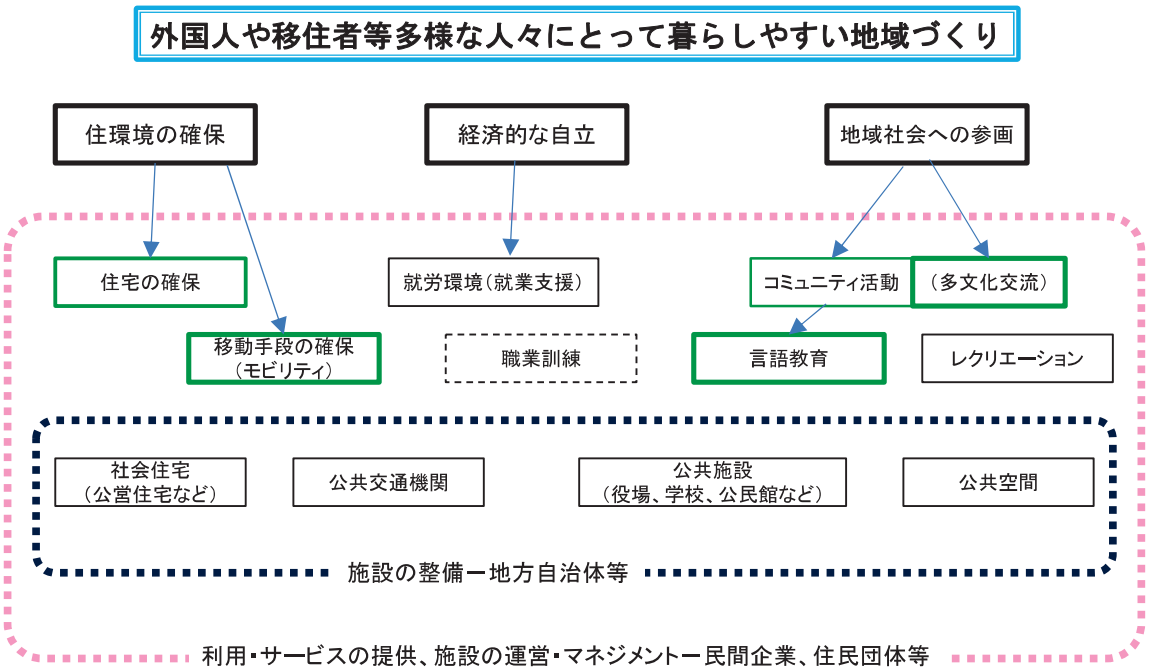
分野別　特定技能１号在留外国人数

都道府県	総数	介護分野	ビルクリーニング分野	素形材産業分野	産業機械製造業分野	電気・電子情報関連産業分野	建設分野	造船・舶用工業分野	自動車整備分野	航空分野	宿泊分野	農業分野	漁業分野	飲食料品製造業分野	外食業分野
総数	38,337	3,947	487	2,496	3,180	1,715	3,745	1,052	466	35	121	5,040	478	13,826	1,749
北海道	1,798	67	6	11	12	34	122	6	12	0	9	675	102	712	30

（資料）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

6　多文化共生

6-1　共生社会に向けたイメージ



6-2　多くの町村にとって外国人住民との共生は未経験

○　北海道の在留外国人は、2014年頃までは、その4分の3が市部に集中していたが、2015年以降になると、町村でも急速に増加している。
　これまで外国人住民がほとんど住んでいなかった町村でも、技能実習生を中心とした外国人住民が急増している。
　地方における日本人住民や行政は、新たな地域住民である外国人とどの様に向き合っていけば良いのか、戸惑いを隠せない地域が少なくないと思われる。

（資料）法務省「在留外国人統計」（2011年までは「登録外国人統計」※2019年までは12月時点の数値

6-3　外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和３年度）概要～政府

○　わが国に在留する外国人は令和2年末で289万人。外国人労働者は令和2年10月末で172万人（過去最高）。
新型コロナウイルス感染症の感染拡大等で明らかになった課題も踏まえ、受け入れた外国人材の受入れ環境を更に充実させる等観点から策定（197施策）。
政府一丸となって、関連施策を着実に実施するとともに、総合的対応策の充実を図る。

（資料）出入国在留管理庁「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和３年度改訂）」

6-4　外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和３年度）概要～北海道

＜背景（現状）＞

①日本の状況：
　先進国間での人材争奪戦の様相→H30.12入管法改正→「特定技能」外国人の増加見込み
②北海道の状況：
　全国を上回るスピードで人口減少や少子高齢化が進行→外国人材の受入れがますます重要
　大都市圏に比べ賃金水準が低い→より多くの収入を求める外国人材が大都市圏に集中する懸念
　広大なエリアに外国人が分散→地域での受入環境整備が必要、定着に向け交流拡大も重要
③新型コロナウイルス感染症の影響：
　新型コロナウイルス感染症の感染拡大→R2.3以降、水際対策として多くの国から上陸を拒否、
　外国人材の出入国に大きな影響
　R3.9現在、国際的な人の往来再開に向けた段階的措置を検討→状況の注視が必要

＜目指す姿＞

「外国人に選ばれ、働き暮らしやすい北海道」
※北海道で安心して働き、暮らすことができる環境づくりを進め、その魅力を国内外へ情報発信していくことで、多くの外国人材が本道に就労することを目指す。

取組を推進

＜外国人材の受入拡大・共生に向けた課題＞

＜外国人＞	＜道内企業等＞	＜地域（住民）＞
・日本に関心がある外国人材に北海道を知ってもらう ・来道後の日本語能力向上 ・日本の文化、地域の慣行に対する理解促進	・コミュニケーション能力の向上、日本語教育の必要性 ・外国人材の採用ノウハウ ・労働条件、就業環境の適正化 ・住宅確保や生活支援への対応	・外国人増加に対する不安感の解消 ・コミュニケーションの充実 ・経験、知識、習慣など共通理解促進

・道や市町村においては、人材の育成や国・関係団体等との連携強化を図りながら、受入拡大・共生に向けた環境づくりを進めていくことが必要

（資料）北海道「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和３年度改定）」

6-5　外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和３年度）概要～北海道

＜取組の基本方向と主な施策＞

1．外国人と共に暮らすことの重要性を理解できる環境をつくる
①啓発活動の推進　②日本人と外国人との共同行事の開催　③キーパーソンの人材育成

2．外国人が安全に安心して暮らせる環境をつくる
①情報提供・相談体制の充実　②災害時の情報提供・支援
③外国人患者の受入環境整備や子育て支援サービスの多言語化　④住宅確保のための環境整備・支援
⑤外国人児童生徒の教育等の充実　⑥地域における外国人ネットワーク化

3．外国人が日本の文化や地域の慣習・慣行を理解できる環境をつくる
①外国人の日本語学習の支援、多言語化環境の推進　②行政・生活情報の提供等

4．業界や企業等における受入環境づくりを支援する
①行政、業界団体等の連携体制の構築　②新たな在留資格に関する説明会の開催
③外国人材の就業支援　④適正な雇用管理・就業環境の周知・啓発
⑤関係団体や企業等の取組への支援

5．北海道で働き暮らす魅力を外国人材にＰＲし、呼び込む
①海外の関係機関等とのネットワーク構築　②道内の就業環境や生活環境の情報発信

（資料）北海道「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和３年度改定）」

6-6　一元的・総合的な相談窓口

（総合的対応策）
外国人が、在留手続、雇用、医療、福祉、出産、子育て・子供の教育等の生活に関わる様々な事柄について、適切な情報や相談場所に迅速に到達できるよう、地方公共団体が情報提供及び相談を行う一元的な窓口の整備を支援。
法務省は、「外国人受入環境整備交付金」によって支援しており、令和元年度までに整備費及び運営費の交付決定（両方含む）を行ったのは、全国で146の地方公共団体。また、交付決定を受けて一元的相談窓口を開設・運営をしている自治体は、全国で139自治体（7自治体は令和2年4月に開設）

北海道における一元的相談窓口の設置状況等（令和２年度末時点）

設置者	名称	所在地	電話番号	開所日
北海道	北海道外国人相談センター	北海道庁別館１２階	011-200-9595	月～金
札幌市	さっぽろ外国人相談窓口	札幌ＭＮビル３階	011-211-3678	月～金
函館市	函館市外国人生活相談窓口	企画部国際・地域交流課、北海道国際交流センター	0138-21-3619	月～金
苫小牧市	COCOTOMA相談窓口	苫小牧市表町５丁目１１番５号	0144-33-1533	月～金、土日祝
	苫小牧市国際交流サロン	苫小牧市役所７階	0144-32-6157	月～金
紋別市	紋別市国際交流サロン	まちなか芸術館	0158-28-6388	月～金、土日祝
登別市	外国人サポートワンストップ窓口	登別市役所本庁舎１階	0143-85-1122	月～金
喜茂別町	外国人相談窓口	喜茂別役場住民課窓口	0136-33-2211	月～金
東川町	多文化共生室	東川町複合交流施設「せんとぴゅあＩ」	0166-74-6801	月～金
枝幸町	枝幸町多文化共生サポートデスク	枝幸町役場２階	0163-62-1329	月～金
湧別町	外国人総合相談窓口	上湧別庁舎、湧別庁舎、中湧別庁舎	01586-2-2111	月～金

（資料）法務省「令和２年度外国人受入環境整備交付金を活用した地方公共団体における一元的相談窓口の現況について」

6-7　日本語教育支援～道内の日本語学校

○　北海道の日本語学校は、16校で、半分以上が札幌市に立地している。
○　東川町では日本ではじめての公立日本語学校が設立（2015年）されたほか、中標津町は2021年4月に開校、紋別市では2025年の開校を計画しています。

○　出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の留学の在留資格に係る基準の規定に基づき日本語教育機関等を定める件（平成2年法務省告示第145号）により告示された日本語教育機関は以下のとおり。

別表第１

名　　称	所在地	
旭川福祉専門学校	北海道	東川町
岩谷学園ひがし北海道日本語学校	北海道	中標津町
インターナショナルアカデミー	北海道	札幌市
大原公務員・医療事務・語学専門学校函館校	北海道	函館市
札幌青葉鍼灸柔整専門学校日本語学科	北海道	札幌市
札幌国際日本語学院	北海道	札幌市
札幌ランゲージセンター	北海道	札幌市
創研学園看予備日本語科	北海道	札幌市
日本国際語学アカデミー・函館校	北海道	函館市
東川町立東川日本語学校	北海道	東川町
北海道アスクゲート日本語学校札幌本校	北海道	札幌市
北海道Ｈ　Ｓ　Ｌ　日本語学校	北海道	恵庭市
北海道日本語学院札幌本校	北海道	札幌市
北海道福祉教育専門学校専攻科日本語教育課程	北海道	室蘭市
友ランゲージアカデミー札幌校	北海道	札幌市
ワンワールド日本語学校	北海道	旭川市

（資料）出入国在留管理庁HP　告示された日本語教育機関等（令和3年10月22日現在）より

6-8　日本語教育支援～日本語教室空白地域解消推進事業（文化庁）

○　地域に居住する外国人に日本語を学ぶ機会を提供するために、日本語教室を開催したいと考えている地方公共団体に対し、アドバイザーを派遣し、開設を支援。また、日本語教室の設置が困難な地域に住む外国人に、インターネット等を活用した学習教材を提供する。さらに、日本語教室がない地方公共団体を対象に先進事例等を紹介する「空白地域解消推進協議会」を開催。
○　令和3年度は、恵庭市、遠別町、滝川市国際交流協会、倶知安町のスタートアッププログラム事業を採択。

（資料）文化庁ホームページ

6-9　日本語教育支援～道内の日本語教室

○　北海道の日本語教室は、31教室で、自治体が運営を担っているところは4教室となっています。
多くの教室が無料で日本語を教えています。

No.	名称	所在市町村	所在地／連絡先	設置者	運営者	開催頻度と料金	定員（人）
1	ベトナム人技能実習生への日本語講座	芦別市	芦別市北1条東1丁目3番地 e-mail： kouhou@city.ashibetsu.hokkaido.jp	芦別市国際交流協会	同左	来日から平日の10日間 13:00から17:00　無料	なし
2	日本語教室	深川市	深川市2条17番17号 e-mail：kikaku@city.fukagawa.lg.jp	深川国際交流協会	同左	毎週木曜日	―
3	日本語勉強会	妹背牛町	妹背牛町民会館	妹背牛町	同左	月2回程度 9:00～　無料	なし
4	うぇるかむはうす日本語教室	札幌市	札幌市中央区北1条東6丁目10 札幌地区カトリックセンター２階	うぇるかむはうす	同左	火曜日・金曜日　10:30～12:00 それ以外の時間は相談 ￥1000（週1回／月） ￥2000（週2回／月）	なし
5	「さくらの木」日本語ボランティア	札幌市	札幌市生涯学習センター（ちえりあ） 2階サークル活動室（Jim's Englishの部屋）	「さくらの木」日本語ボランティア	同左	月曜日（第2月曜休み） 15:00～17:00　無料	なし
6	札幌日本語クラブS.N.C	札幌市	札幌エルプラザ e-mail：snc.nihongo@gmail.com http://kremerbreloque.wix.com/snc-nihongo	札幌日本語クラブS.N.C	同左	毎週水曜日　10:00～11:30 1000円／月 （会場費・運営費）＋教科書代	なし
7	日本語クラス「たんぽぽ」	札幌市	札幌エルプラザ e-mail：tanpoponihongo@gmail.com http://tampoponihongo.blogspot.jp/	日本語ボランティア「たんぽぽ」	同左	金曜日 10:30～12:00（初級Ⅰ） 12:30～14:00（初級Ⅱ） 14:30～16:00（中級Ⅰ、Ⅱ） 春コーズ、秋コースは各クラス12回で 2500円（テキスト代含む） 冬コースは6回で1200円	なし
8	日本語教室「空」	札幌市	道立市民活動促進センター8F	日本語教室「空」	同左	火曜日　10:00～12:00 木曜日　10:00～12:00 火曜・木曜日ともに 初級Ⅰ・Ⅱ、中級コース（各テキスト使用） 1000円／月	なし
9	学ばん会	札幌市	札幌留学生交流センター2階会議室 https://mado-sapporo.wixsite.com/mado	日本語ボランティア「窓」	同左	火・木・土 13:00～17:00　無料	なし
10	H.I.W.A日本語教室「まなぶ」	札幌市	道立市民活動促進センター8F e-mail：448konzert-peter.mar@ezweb.ne.jp	北海道国際女性協会HIWA	同左	水曜日 10:30～12:00（初級、中級、上級） 13:00～14:30（入門、初級、中級） 無料	なし
11	J.WORKS 日本語フリーレッスン＆おしゃべりタイム	札幌市	札幌エルプラザ	J.WORKS	同左	土曜日 13:30～15:00（毎月2回）無料	なし
12	にほんごサークル　STEP・J！	札幌市	札幌市社会福祉騒動センター3階 e-mail：sapporostepj@gmail.com http://sapporostepj.wix.com/stepj	にほんごサークル STEP・J！	同左	月曜日　18:30～20:00 レベル　初級1～4、中級 200円／回	なし
13	NPO法人エスニコ「日本語サロン」	札幌市	札幌市中央区南1条西8丁目6-2 SITYビル7F-B　エスニコ事務所 e-mail：s25@ngos25.org https://www.ngos25.org	NPO法人エスニコ	同左	ホームページに記載 面談の上、日程応相談 1レッスン1時間200円	各回4名まで
14	にほんご教室	江別市	市民交流施設ぷらっと e-mail：info@ebetsu-iec.org	江別市国際交流推進協議会	同左	各クラス1000円／月（テキスト代別） 初中級クラス（N4～N3程度）18:30～20:30（毎週火曜日） 初級クラス　14:00～16:00（毎週木曜日） 会話クラス　10:00～11:30（毎週日曜日）	各15名
15	日本語教室	石狩市	石狩市公民館 e-mail：iia@dream.ocn.ne.jp	NPO法人石狩国際交流協会	同左	週2回（火、木） 14:00～16:00／9:30～11:30	各4名
16	日本語教室	小樽市	小樽市銭函2-2-3 e-mail：fwns1588@nifty.com	ONSA（小樽日本語サポートクラブ）	同左	毎週水曜日 10:00～11:30　無料	20名
17	Beginner Japanese Part1	ニセコ町	虻田郡ニセコ町字富士見47番地 e-mail：kokusai@town.niseko.lg.jp	ニセコ町国際交流推進協議会	同左	週1回（火） 10:00～　無料	なし
18	Beginner Japanese Part2	ニセコ町	虻田郡ニセコ町字富士見47番地 e-mail：kokusai@town.niseko.lg.jp	ニセコ町国際交流推進協議会	同左	週1回（水） 10:00～　無料	なし
19	SMILE NISEKO ランゲージスクール	倶知安町	虻田郡倶知安町北1条東1丁目2番地	民間事業者			
20	Towns Language Service	倶知安町	虻田郡ニセコ町字曽我455-23	谷口真帆	同左	下記HPのとおり http://towns-language-service-1.jimdosite.com/	
21	日本語教室	苫小牧市	苫小牧市役所7階 e-mail： resort@city.tomakomai.hokkaido.jp	苫小牧市	同左	無料 ボランティア講師と外国人生徒のスケジュール調整により開催頻度は異なる	なし
22	函館市日本語教室	函館市	函館市青年センター e-mail：keivivace@nifty.com	函館市	函館日本語教育研究会（JTS）	9月～3月（無料） 水曜日：18:45～20:00（入門・初級Ⅱ） 木曜日：9:45～11:00（読み書き初級） 11:15～12:30（入門・初級Ⅰ） 18:45～20:00（初級Ⅰ） 日曜日：13:30～14:45（初級Ⅰ）	各4 水曜日のみ15名 コロナにより人数制限有
23	日本語サロン	函館市	函館市青年センター e-mail：keivivace@nifty.com	函館日本語教育研究会（JTS）	函館日本語教育研究会（JTS）	毎週土曜日 10:30～12:15　参加無料	なし
24	外国人のための日本語教室	旭川市	旭川市1条通8丁目フィール旭川7階 e-mail： aic1_kokusai@city.asahikawa.lg.jp	旭川市	旭川市国際交流委員会	初級クラス、中級クラスともに月2回（隔週日曜） 10:30～12:00、3000円（全8回） ※留学生、生活保護受給世帯は無料	各10名
25	日本語講座 初級・中級・N4・N3	紋別市	まちなか芸術館 e-mail：salon@city.mombetsu.lg.jp	紋別市	同左	毎年5月～6月、10月～11月 週1回（日）無料 13:00～14:30 14:45～16:15	なし
26	JLSTとかち日本語教室	帯広市	帯広市西8条南7丁目1番地13 e-mail：jls.tokachi@gmail.com	JLST株式会社	同左	下記HPのとおり https://www.jls-tokachi.com/system/	左記HPのとおり
27	日本語教室 初級１・初級２	帯広市	帯広市西5条南7丁目1 e-mail： international@city.obihiro.hokkaido.jp	十勝インターナショナル協会	同左	毎年5月～7月頃　毎年10月～12月頃 週1回（水）各10回 18:30～20:00　無料	各10名
28	日本語教室 テーブル形式	帯広市	帯広市西20条南6丁目1-2 e-mail：tirc@city.obihiro.hokkaido.jp	十勝インターナショナル協会	同左	毎月第2・4土曜日 16:00～18:00　無料	なし
29	日本語サポート	釧路市	釧路国際交流プラザ e-mail：info@kushiro-vista.com https://www.kushiro-vista.com	釧路国際交流の会	同左	月2回（日曜日） 10:00～13:00　無料	
30	グリーンヒル英会話教室	釧路市	釧路市緑ヶ岡2-32-30 e-mail：english@greenhill.rer.jp http://greenhill.rer.jp	グリーンヒル英会話教室	同左	土曜日 中級クラス　8:00から60分間 初級クラス　9:00から60分間 月4回（週1回）4000円	
31	日本語教室	釧路市	釧路市春採7-37-8	上林佳子	同左	土曜日・日曜日どちらかで週1回90分 1回につき2000円	

※長期・短期を問わず、在住外国人に対して学習指導を行うもの。NPOやボランティアが行うもの、不定期のものも含む。　（2020年12月現在）

（資料）北海道「北海道グローバル戦略 資料編」

6-10　日本語教育支援～道内の日本語教室

（資料）北海道「北海道グローバル戦略 資料編」

６-１１　日本語教育支援～令和２年度日本語学習支援者養成講座（北海道）

（趣旨）

新たな在留資格「特定技能」の創設等により在住外国人の更なる増加が見込まれるなか、身近に暮らす外国人との円滑なコミュニケーションを促進するための日本語教室の開設・開催など、地域における外国人の日本語学習機会の創出に関心のある者を対象として、日本語学習・日本語教育の支援にあたって必要となる知識・技術の習得を目的とした養成講座を開催し、地域における日本語学習・日本語教育をサポートできる人材を養成することで、道内の外国人がそれぞれの存在する地域において日本語を学習できる環境を整え、道内の外国人受入環境の整備を促進する。

（事業内容）

（1）日本語学習支援者養成講座の開催（（一社）北海道日本語センターが運営）

【開催地】浦河町、釧路市、別海町、網走市、雄武町、稚内市、留萌市

【開催回数等】各会場全3回、1回あたり約6時間

【講座内容】1回目：地域の外国人の状況と日本語学習支援者の役割、日本語学習の基礎知識

2回目：日本語の教え方（教授法・教材）、「やさしい日本語」によるコミュニケーション

3回目：日本語教室の活動内容と日本語学習支援者の役割、日本語学習支援を始めるために

（2）対象者は、市町村職員、外国人材を受け入れる受け入れ企業や監理団体等の職員、在住外国人との交流に取り組む団体の職員、教育関係者、在住外国人への日本語学習支援に関心のある方々

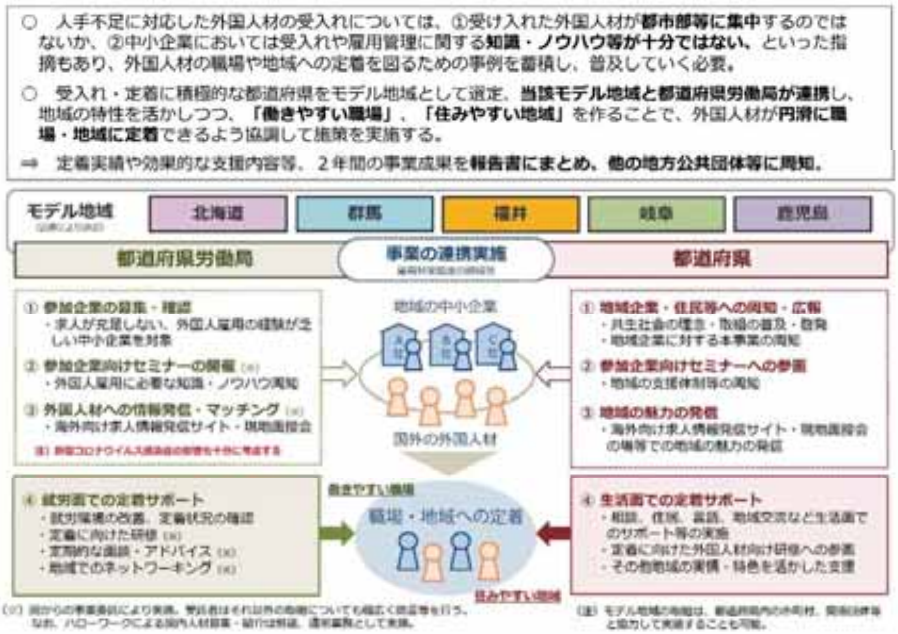
（資料）北海道ホームページ

６-１２　企業の外国人材活用の支援～地域外国人材受入れ・定着モデル事業

○　北海道は、厚生労働省が実施する「地域外国人材受入れ・定着モデル事業」のモデル地域に選出され、外国人材の受入れ・定着に向けた取組を北海道労働局と共に実施しています。

令和3年度の対象業種は、【介護（訪問介護は対象外）】・【飲食料品製造業（食品加工）】・【農業】の3業種です。

地域外国人材受入れ・定着モデル事業



（資料）厚生労働省、北海道ホームページ

6-13　住宅の支援～北海道外国人居住サポーター制度

道内に在住または居住しようとする外国人は、言語上の問題や生活習慣の違い等を原因として、住宅の確保に困難を抱えている状況にあります。そういった状況を改善すべく、外国人の民間賃貸住宅等への入居を積極的に仲介・支援する団体・不動産店を「北海道外国人居住サポーター」として登録し、北海道外国人相談センターでの相談応対に活用するとともに、HP等でサポーターの情報を広く周知しています。

北海道外国人居住サポーター登録企業・団体一覧（令和３年１０月現在）

店名	主な営業範囲	対応可能言語
株式会社イーホライズン	札幌市、千歳市、小樽市、石狩市、北広島市、南幌町、恵庭市、苫小牧市、ニセコ町、富良野市	日本語、英語、中国語、マレー語
(有)ノースランドホーム	八雲町	日本語
たまねぎ不動産	北見市	日本語、英語
佐藤建設管理(株)	士別市、名寄市、剣淵町、東川町	日本語
ノルズリソート会同会社	函館市内近郊	日本語、英語（多少）
株式会社ちえん	帯広市、本別町、芽室町、音更町	日本語、中国語
(株)ノースリビング不動産	旭川市	日本語、英語
エイキ宅建	旭川市	日本語
estate office	岩内町、共和町	日本語
株式会社SS	旭川市	日本語
株式会社エステート英蓉	旭川市	日本語
株式会社不動産のさくら	旭川市、富良野市、美瑛町、士別市、名寄町、深川市、上富良野町	日本語
広大宅建有限会社	函館市、北斗市、七飯町	日本語
ロッキーハウス(株)	旭川市	日本語、英語、韓国語
株式会社フルカワ不動産販売	函館市、北斗市、七飯町	日本語
株式会社長友商事	紋別市	日本語
株式会社大泉	岩見沢市	日本語
小板総業(株)	函館市	日本語、英語
株式会社オーク	岩見沢市、三笠市、美唄市、栗山町、札幌市	日本語
有限会社エムティ宅建	伊達市	日本語
北日本エステート株式会社	札幌市及び近郊(石狩市、恵庭市、江別市、千歳市、岩見沢市など)	日本語、英語
不動産のビッグ苫小牧店	苫小牧市、白老町、安平町、むかわ町等	日本語、英語（多少）
(株)アキマサ	上士幌町	日本語、英語
日本信濃株式会社	小樽市、札幌市、倶知安町、ニセコ町、余市町、仁木町	日本語、英語、中国語、ベトナム語
(有)鈴蘭ガレージ不動産	旭川市及び旭川市近郊市町村(他地域は相談に応じる)	日本語、英語、ベトナム語
有限会社フジヤ	女満別、東藻琴、美幌、網走	日本語、英語
アパマンショップ岩見沢店	岩見沢市、美唄市、栗山町、夕張市、由仁町	日本語
どこでもHOUSE不動産	苫小牧市近郊	日本語
不動産のビッグ FC苫小牧中央店	白老町、苫小牧市	日本語
株式会社ライフ企画	函館市	日本語
有限会社サハスネット居住支援事業	釧路市、釧路町	日本語
ハウスメイトネットワーク旭川店	旭川市、留萌市、名寄市、富良野市、美瑛町、深川市、滝川市	日本語、韓国語
残間宅建事務所	せたな町、今金町	日本語
アパマンショップ旭川パワーズ店	旭川市、深川市、名寄市、富良野市、美瑛町、上富良野町	日本語
アパマンショップ旭川4条店	旭川市、深川市、美瑛町、名寄市、上富良野町、富良野市	日本語
有限会社ファインエステート	函館市	日本語
アーバンデザイン株式会社	旭川市	日本語、その他(翻訳機対応可能言語)
株式会社 青空	旭川市	日本語
緑の木株式会社	倶知安町、ニセコ町、蘭越町、共和町、京極町、真狩村、留寿都村、岩内町、喜茂別町	日本語、英語、中国語
(株)日専連オホーツク網走	網走市	日本語
丸富士三浦建設株式会社	十勝管内(帯広市、芽室町、音更町、幕別町、池田町、鹿追町、大樹町、広尾町)	日本語

（資料）北海道総合政策部国際課ホームページより作成

※石狩地域以外を営業範囲とする団体等

6-14　災害時の支援

北海道においても、地震や台風など自然災害が多発・激甚化している。一方で、2019年度の訪日外国人来道数は244万2千人（実人数）に達しており、道内の在留外国人も2019年末で4万2,485人となっていた。

災害時には、外国人が被災者となり避難所等で支援を受けるケースが増加しており、2018（平成30）年9月に発生した北海道胆振東部地震では、札幌市が開設した観光客向け避難所に3日間で延べ3千人以上が避難し、そのうち約6割が外国人であった。

災害発生時における外国人被災者への支援としては、札幌市は「札幌国際プラザ」と結んでいる協定により、「災害多言語支援センター」を設置した。

北海道国際交流・協力総合センター（HIECC）は、北海道内で災害が発生した際に在住外国人または外国人観光客などを支援する「北海道災害支援多言語サポーター」（予め登録）とともに、被災した自治体からの要請により支援活動を行っている。

北海道胆振東部地震における札幌市内の観光客向け避難所開設数・避難者数

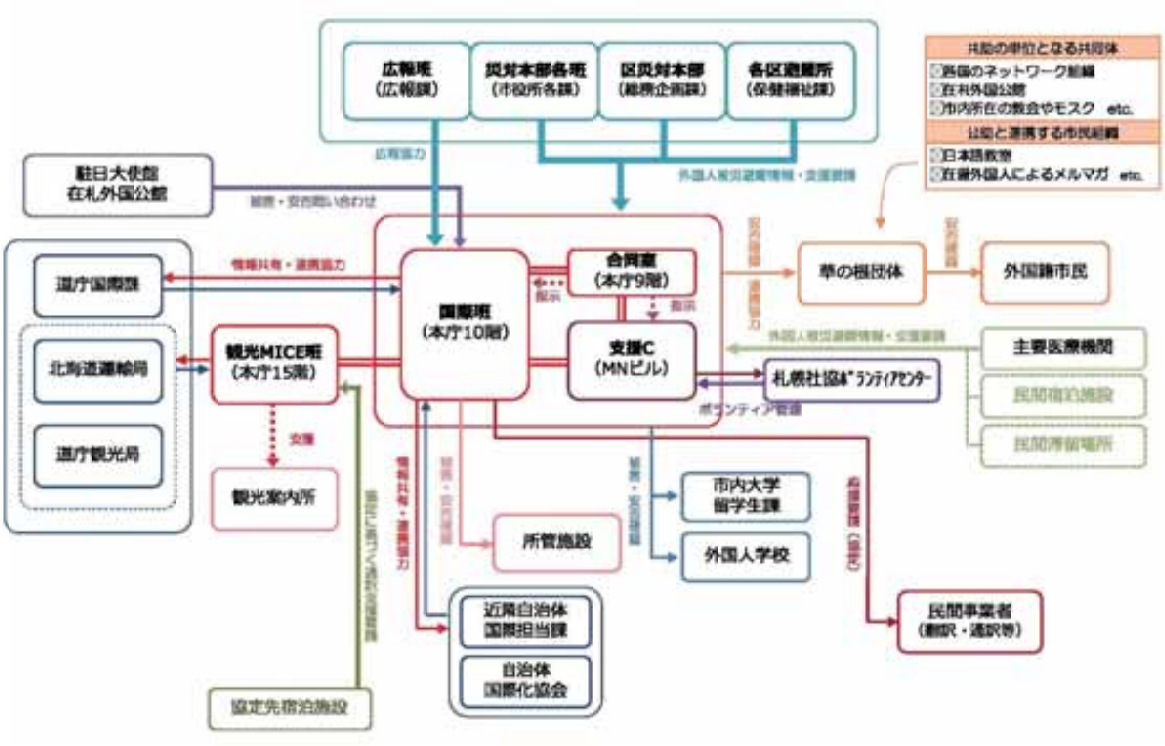
施設名称	開設日時	閉鎖日	6日	7日	8日	延避難者数
市民ホール	6日13:30	6日15:20	200			200
札幌大通高校	6日14:00	8日	400	220		620
市民交流プラザ	6日16:00	8日	550	130		680
北海道庁別館	6日17:30	8日	400	140		540
中島体育センター	6日18:00	9日	300	320	30	650
地下歩行空間	6日20:45	9日	70	250	30	350
合　計			1,920	1,060	60	3,040

※うち約６割が外国人

（資料）札幌市「北海道胆振東部地震における旅行者対応の振り返り」

6-15　災害時の支援

■発災時の関係機関等連絡体制のイメージ（札幌市）



（資料）札幌市「北海道胆振東部地震における観光客対応の振り返り」

6-16　多文化交流、社会参画の支援

多文化共生プランは、全ての都道府県と政令指定都市で策定されており、市区（795団体）の72%が策定しているが、町村（926団体）では策定している団体が25%にとどまっている。（令和2年4月）
地方自治体においても、総合的対応策を踏まえて改定した「地域における多文化共生推進プラン（令和2年改定）」、「多文化共生の推進に関する研究会報告書（令和2年8月）」等を参照し、多文化共生の推進に係る指針・計画（多文化共生プラン）の見直し等を行い、多文化共生施策を推進していく必要。

多文化共生プランを策定している市町村（北海道、2021年4月）

札幌市	札幌市国際戦略プラン	2014年3月1日
帯広市	第七期帯広市総合計画	2020年2月1日
苫小牧市	第6次総合計画	平成30年4月
江別市	えべつ未来づくりビジョン（第6次江別市総合計画）	平成26年
紋別市	第２期紋別市総合戦略	令和2年3月
恵庭市	恵庭市国際化の指針【改訂版】	平成29年3月
ニセコ町	ニセコ町総合計画	令和2年4月
倶知安町	第6次倶知安町総合計画基本計画	令和2年4月
妹背牛町	第9次妹背牛町総合振興計画	令和2年1月
東川町	東川町新まちづくり計画　プライムタウンづくり計画21-Ⅲ	平成31年3月
下川町	第6期下川町総合計画	2019年4月1日
苫前町	第5次苫前町総合振興計画(後期基本計画)	令和3年3月
中札内村	第６期中札内村まちづくり計画　後期基本計画	平成30年3月
大樹町	第5期大樹町総合計画	平成26年3月
足寄町	足寄町第6次総合計画	平成28年3月

※多文化共生、国際交流等に関するプラン、計画、指針等。総合計画や国際課施策一般に関する指針・計画の中で多文化共生施策を含めている場合は、そのプランを指す。

（資料）（一財）自治体国際化協会多文化共生課「全国の自治体の多文化共生プラン（令和３年４月）」

6-17　子育て、教育、医療・保健・福祉～外国人の児童生徒への対応

グローバル化の進展に伴い、道内の義務教育諸学校に在籍する日本語指導が必要な帰国・外国人児童生徒は年々増加傾向にあります。また、外国人労働者の受け入れを拡大する「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立（平成30年）し、平成31年4月に施行されることから、今後、外国人児童生徒の更なる増加が予想されています。このため、各教育委員会では、外国人児童生徒の就学機会の適切な確保に努めています。

市町村における編入学を希望する外国人の児童生徒への対応（平成31年3月）

（資料）北海道教育庁学校教育局義務教育課義務教育グループ

6-18　子育て、教育、医療・保健・福祉～日本語能力に応じた初期指導マニュアル

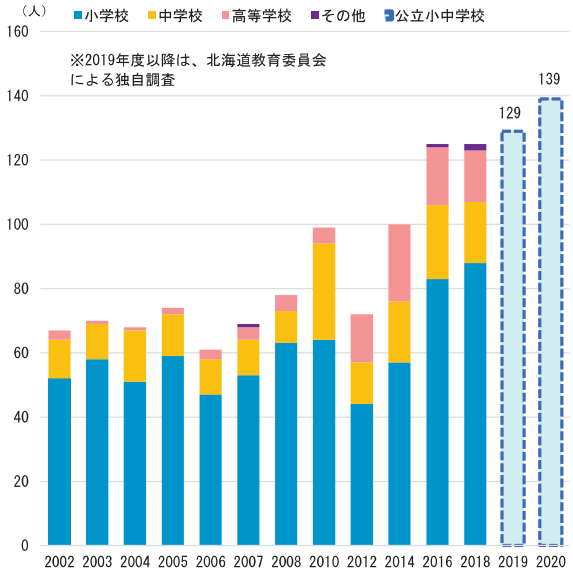
北海道教育委員会では、外国人児童生徒等の受入れ体制の整備や日本語指導の充実に向け、日本語指導が必要な児童生徒等が在籍する市町村や学校の参考となるよう、「外国人児童生徒等の日本語能力に応じた初期指導マニュアル」を作成しています。

（資料）北海道教育庁学校教育局義務教育課「外国人児童生徒等の日本語能力に応じた初期指導マニュアル（令和３年３月）」

6-19　子育て、教育、医療・保健・福祉～日本語指導が必要な児童生徒

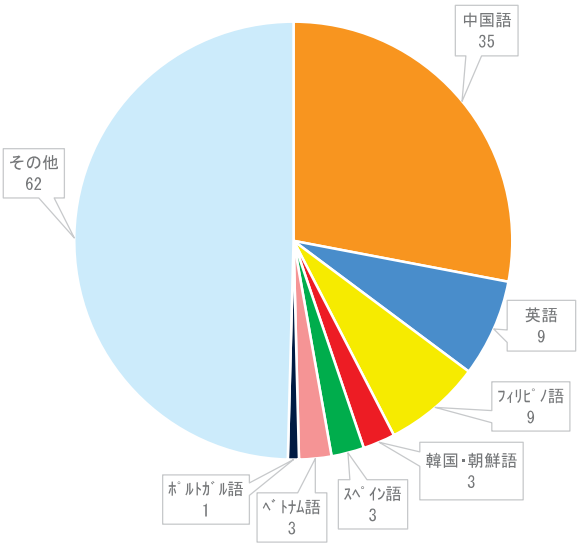
○ 北海道における日本語指導が必要な児童生徒は、2018（平成30）年度は125人。
さらに、道教委の独自調査によると、公立小中学校で日本語指導が必要な児童生徒は、2019年は129人、2020年は139人となった。
○ 日本語指導が必要な児童生徒の主な母語は、中国語、英語、フィリピノ語、韓国・朝鮮語、スペイン語、ベトナム語、ポルトガル語となっている。

日本語指導が必要な外国籍の児童生徒（北海道）



（資料）文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」

日本語指導が必要な児童生徒の主な母語（北海道）



6-20　子育て、教育、医療・保健・福祉～外国人患者の受入れに関する対応指針

北海道を訪れる外国人観光客や在留外国人の増加に伴い、不慮の事故や怪我で医療機関を受診する外国人患者も増加しています。そのため、道では外国人患者の受入などに関する各種調査や、医療関係団体のみならず観光・交通・民間企業など幅広い分野の関係者が一堂に会した全道意見交換会の開催などにより、医療機関における外国人患者受入体制の整備を図るための取組みを行っています。

○地域会議の開催状況（Ｈ２９、保健所単位）
- 上　川　：　訪日外国人に対する医療提供に係る意見交換会
- 室　蘭　：　訪日外国人患者受入等における外国人留学生との連携についての検討会
- 釧　路　：　訪日外国人への医療提供に係る市町村連絡会議
- 倶知安　：　外国人の保健医療確保に関する会議

○ホームページなどによる情報提供（Ｈ２９）
- 医療機関受診のしおり（患者向け、５カ国語対応）
- 外国人患者対応（トラブル）事例集（医療機関向け）

＜参考＞医務薬務課ホームページ
http://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/iyk/iry/imu/gaikokugotaiou.htm

○外国人患者の受入れなどに関する各種調査（Ｈ３０）
- 医療機関における外国人患者の受入れに関する実態調査（対象：道内の病院及び有床診療所）
- 外国人からみた日本の医療に対する意識調査（対象：ニセコ町、倶知安町に居住する在留外国人）

○意見交換会の開催状況（Ｈ３０）
- 外国人への医療提供に関する全道意見交換会
- 外国人患者対応に関する地域意見交換会（倶知安・ニセコ地域）

○北海道医療機能情報システムの多言語化（Ｈ３０）
- 各医療機関の診療科目や診療時間、対応可能な疾患などの情報が掲載されており、外国人が自ら医療機関を検索できるよう、日本語以外に英語・中国語・韓国語・ロシア語へ対応しています。

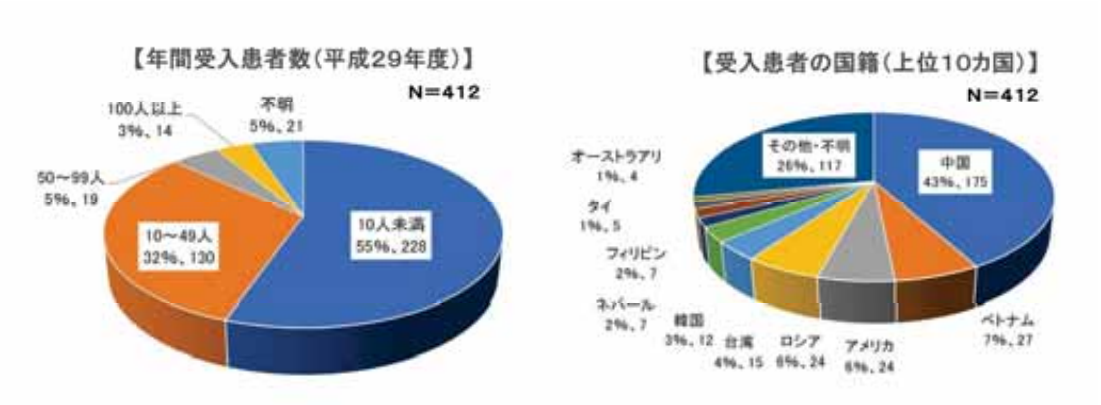
＜参考＞北海道医療機能情報システム
https://www.mi.pref.hokkaido.lg.jp/hokkaido/ap/qq/men/pwtpmenult01.aspx

（資料）北海道「北海道における外国人患者受け入れに関する対応指針（平成３１年４月）」

6-21　子育て、教育、医療・保健・福祉～外国人患者の受入れに関する対応指針

道では、平成30年度に道内の医療機関における外国人患者受入状況を把握するため、「医療機関における外国人患者の受入れに係る実態調査」を実施しました。

670件の医療機関から回答があり、「外国人患者の受入実績あり」と回答した医療機関は62%（412施設）。平成29年度の年間受入患者数は、10人未満が55%（228施設）、10～49人が32%（130施設）、100人以上が3%（14施設）となっています。受入れ患者の国籍は、中国が最も多く43%（175施設）、続いてベトナム7%（27施設）、アメリカ6%（24施設）、ロシア6%（24施設）となっています。



（資料）北海道「北海道における外国人患者受け入れに関する対応指針（平成３１年４月）」

6-22　子育て、教育、医療・保健・福祉～浦河町の外国人支援

浦河町では、2015年以降、町内の競走馬の生産・育成を手がける牧場で騎乗員や厩務員として働くインド人が急増しています。在留資格「技能」のインド人は、家族を連れて来るケースが増えてきており、2020年度の町内での外国人出生数は5人（表1）で、これは同年に町で生まれた子どもの15人に1人が外国人になります。インド人の家族のなかには日本語でのコミュニケーションが困難な方も少なくないため、町では、安心して出産、育児を行えるよう、日本語とヒンディー語を併記した母子健康手帳を100冊作成するほか、妊娠時から3歳児健診までの「子育てチャート」を製作し、母子健康手帳と一緒に配布しています。

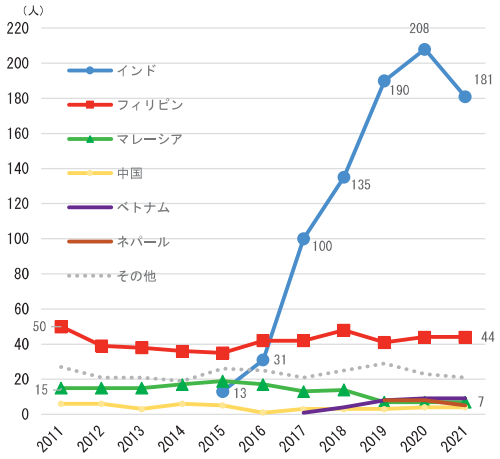


図１　浦河町の外国人

（資料）浦河町資料より作成
※各年度は3月31日現在、
2021年は7月27日時点の人数

表１　浦河町の外国人出生数

	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度
人数（国籍）	1（ﾌｨﾘﾋﾟﾝ）	1（ﾈﾊﾟｰﾙ）	5（ｲﾝﾄﾞ）	2（ｲﾝﾄﾞ）

※2021年度は、2021年7月29日時点の人数

（資料）浦河町資料より

研究会委員プロフィール

（執筆者順）

宮入　隆氏　北海学園大学経済学部教授

2005 年北海道大学大学院農学研究科博士後期課程修了。2005 年北海道大学科学技術コミュニケーター養成ユニット博士研究員、2008 年秋田県立大学助教、2013 年より北海学園大学経済学部准教授、2016 年同大学教授。博士（農学）。農業経済学、農業市場学、農産物流通論が専門。著書『北海道北部の地域社会－分析と提言』（共著）、『産地再編が示唆するもの』（共著）、『北海道から農協改革を問う』（共著）。論文「ボトムアップ型地域農業振興システムの構築を目指した取り組み：津別町の事例」など著作多数。

孔　麗氏　北海道教育大学函館校教授

2001 年北海学園大学大学院経済学研究科博士課程修了。2002 年北海学園北見大学商学部専任講師、2005 年北海学園大学開発研究所嘱託研究員、2014 年より北海道教育大学函館校教授。博士（経済学）。中国経済、アジア経済、国際企業が専門。単著『現代中国経済政策史年表』（日本経済評論社）、共著『国際地域研究Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』(大学教育出版)、共著『もっと知ろう！ わたしたちの隣人－ニューカマー外国人と日本社会』(世界思想社)、論文「アジア NIEs における外国人労働者政策と日本への示唆－未熟練労働者の受け入れを中心に」(単著)など著作多数。

佐藤郁夫氏　札幌大学名誉教授

1981 年上智大学卒業後、昭和シェル石油、日本エネルギー経済研究所、北海道銀行を経て、1996 年から札幌大学。米国のバブソン大学、東京大学等で客員研究員を歴任、2003 年から札幌大学経営学部教授。博士（経済学）。2021 年 10 月同大学退職（名誉教授）。社会起業家論、ベンチャー論、観光マーケティング等が専門。国、北海道など各種審議会の公職も多数歴任。『北海道の企業』シリーズ、『観光と北海道経済』（北海道大学出版会）、『拓銀破綻後の北海道経済』（日本経済評論社）、『起業教室』（中央経済社）、北海道開発協会『生活見なおし型観光とブランド形成』、『これからの選択ソーシャル・キャピタル』など著作多数。

湯山英子氏　北海道大学大学院経済学研究院　地域経済経営ネットワーク研究センター共同研究員

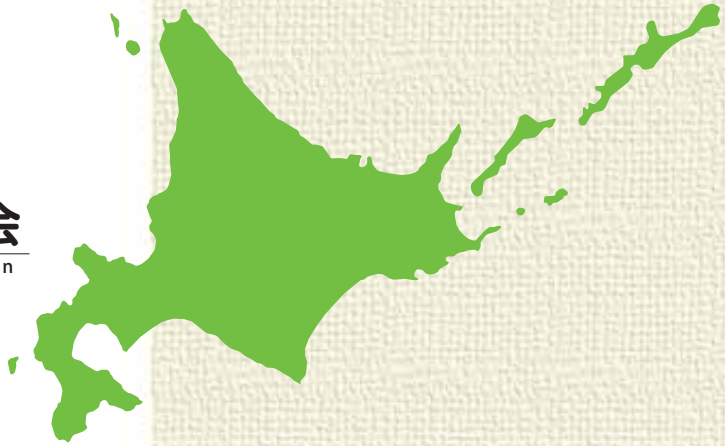
2012 年北海道大学大学院経済学研究科博士課程修了。 2012～2014 年北海道大学大学院経済学研究科助教、2014 年より同大学研究員。博士（経済学）。日越経済関係史、移民史が専門。著書『日中両国から見た「満洲開拓」－体験・記憶・証言』（共著）、『第二次世界大戦期のインドシナ・タイ、そして日本・フランスに関する研究蓄積と一次資料の概観』（共著）。論文「仏領インドシナにおける対日漆貿易の展開過程：1910 年代～1940 年代初めの現地日本人商店からの考察」など著作多数。

梶井祥子氏　札幌大谷大学社会学部教授（外国人材の受入れに関する研究会座長）

1979 年慶応義塾大学法学部政治学科卒業、2003 年北海道大学大学院文学研究科人間システム科学専攻修士課程修了。1980 年北海道新聞社入社、89 年北星学園女子短期大学非常勤講師、2003 年北海道武蔵女子短期大学准教授、2010 年同大学教授、2013 年から札幌大谷大学社会学部教授。専門領域は社会学、家族社会学。著書『絆－喪失から再生、そして新生へ－』（共著）、『これからの選択ソーシャル・キャピタル』（共著）、『アンビシャス社会学』（共著）。論文「家族意識の変容過程」「札幌市における包括的若者支援の試み」など。北海道社会教育委員会議議長、札幌市子どもの権利委員会委員など公職多数。

北海道における外国人も暮らしやすい
地域社会づくりに向けて

外国人材の受入れに関する研究会調査報告書

発　　行　　令和４年３月
編集発行　　一般財団法人　北海道開発協会
〒001-0011　札幌市北区北 11 条西 2 丁目
セントラル札幌北ビル
TEL　(011)709-5213　　FAX(011)709-5225
URL　https://www.hkk.or.jp
E-mail　kenkyujo@hkk.or.jp

一般財団法人北海道開発協会
Hokkaido Development Association